HF
3919
L4
1906

# LA LIBERTÉ DE COMMERCE dans le BASSIN CONVENTIONNEL DU CONGO

PAR

J. LE GRAND

DOCTEUR EN DROIT

*DEUXIÈME ÉDITION*

PARIS

ALFRED LECLERC ÉDITEUR

19, RUE MONSIEUR-LE-PRINCE, 19

1906

LIBRARY
JAN 23 1974
UNIVERSITY OF TORONTO

HF
3919
L4
1906

42/2460

# PRÉFACE

On a beaucoup écrit sur le Congo, depuis quelques années, et surtout on a trop polémiqué à son sujet, car c'est dans la paix et le recueillement que s'accomplissent les grandes choses.

La Conférence de Berlin de 1885 avait stipulé la liberté de commerce dans le Bassin Conventionnel du Congo. Des traitants parcouraient donc le pays, achetant à vil prix les produits du sol, et les indigènes qui les leur livraient s'inquiétaient peu d'en préparer d'autres récoltes. L'on s'aperçut bientôt que le système de « râfle » ainsi pratiqué aboutirait sans tarder à l'épuisement économique de ces riches contrées.

Soucieux de l'intérêt social, les Gouvernements détenteurs de la Souveraineté, et propriétaires à ce titre des « terres sans maître », en disposèrent au profit de concessionnaires qui devaient assurer leur mise en valeur et l'exploitation rationnelle des produits du sol.

Mais de puissants intérêts commerciaux étaient en jeu. On prétendit que la liberté de commerce était

atteinte, que l'Acte de Berlin était violé. De suite les passions humaines sont intervenues dans le conflit et ont complètement transformé l'aspect de la question.

Guidé par des prédécesseurs plus compétents, nous nous efforcerons de faire un peu de lumière dans le chaos de ces réclamations.

Nous inspirant des principes du droit pur, nous examinerons l'esprit de la Conférence de Berlin, les droits de l'État souverain, et si les faits sont restés en harmonie avec les principes.

Mais nous souvenant de l'adage *Summum jus, summa injuria*, nous craindrons de pousser l'application du Droit jusqu'en ses plus extrêmes limites, et l'équité tempèrera la rigueur de nos conclusions.

Tel est l'objet de ce modeste ouvrage.

Paris, 15 février 1906.

# PREMIÈRE PARTIE

## La Conférence de Berlin

---

## CHAPITRE PREMIER

### Le mouvement d'idées en 1884

### I

#### LES PRÉOCCUPATIONS ÉCONOMIQUES

Le 15 novembre 1884 s'ouvrait à Berlin la Conférence internationale dont les travaux devaient aboutir à la signature de l'Acte de Berlin, du 26 février 1885.

Dans son discours d'inauguration, le prince de Bismarck s'exprimait ainsi : « L'idée fondamentale du programme de la Conférence est de faciliter à toutes les nations commerçantes l'intérieur de l'Afrique. »

Cette idée n'était pas nouvelle. En 1878 déjà, un groupe de jurisconsultes, suivant avec intérêt l'œuvre de l'Association internationale africaine, rédigea tout

un programme de liberté commerciale pour le pays qu'arrose le Congo.

Puis en 1883, au cours d'une session de l'Institut de Droit International à Munich, un mémoire fut adressé par M. Moynier aux membres de l'Institut : La question du Congo devant l'Institut de Droit International (1). Il y proposait la liberté des opérations commerciales.

Le mémoire fut transmis aux diverses Puissances.

Le 28 février 1884, le Portugal, fort de ses droits historiques, signe avec l'Angleterre une convention relative à l'embouchure du Congo. Il y est question de la liberté de navigation, de la liberté des routes terrestres, de l'exemption de droits pendant une certaine période, de l'égalité de traitement pour toutes les nations, et d'une commission mixte, munie d'un droit de police et de contrôle sur l'embouchure du Congo.

A la veille de la conférence encore, M. de Laveleye et sir Travers Twiss étudiaient un programme de libre commerce et de libre circulation (2).

Cette préoccupation constante d'un système économique tout spécial, qui ressort également de l'échange de vues franco-allemand en septembre 1885, a des causes profondes dont il importe que l'on se rende bien compte pour apprécier exactement l'esprit et l'œuvre de la Conférence de Berlin.

1. *Revue belge de Droit International.* Tome XVIII, p. 245.

2. *Revue de Droit International et de Législation comparée,* années 1883-1884.

Depuis quelques années, un changement s'opérait dans l'équilibre économique des États européens.

L'ancienne doctrine de l'école de Manchester, le libre-échange, reconnue bonne et appliquée en partie en Europe depuis 1861, était abandonnée successivement par la France, l'Allemagne, l'Italie. Les doctrines protectionnistes succédaient aux doctrines libre-échangistes et devenaient dominantes en ces pays.

Or, il est permis de l'affirmer, il n'y a pas seulement, entre l'inauguration du système protectionniste en Europe, et l'annexion européenne de l'Afrique, simple coïncidence de date, mais aussi relation étroite de cause à effet.

La France, l'Allemagne, qui, les premières, avaient adopté ce système, étaient naturellement amenées, pour compenser la restriction des échanges résultant du protectionnisme, à chercher des marchés spéciaux.

La Grande-Bretagne, qui veut avant tout avoir le monde libre devant elle pour faire des échanges, se voyait tout à coup menacée par cette attitude dans ses intérêts les plus chers. Car le commerce est, pour l'Angleterre, une question de vie ou de mort. La politique anglaise n'est pas déterminée par des préférences ou des passions de circonstances. Elle est la résultante d'un ensemble de nécessités nationales. La terre anglaise, répartie entre un petit nombre de possesseurs, ne suffit pas à la nourriture de la population; la production industrielle anglaise est surabondante pour la consom-

mation d'un peuple confiné en ses îles ; ces îles elles-mêmes sont trop petites pour la multiplication d'une race féconde. Pour pouvoir vivre, les Anglais ont donc dû se répandre partout, constituer leur île en grande métropole, et s'ouvrir dans le reste du monde de vastes débouchés où ils déversent l'excédent de leur population, d'où ils tirent les aliments qui leur manquent, où ils envoient leur surproduction industrielle. L'idéal politique anglais est donc l'ouverture des marchés.

La Belgique enfin, qui voyait se fermer devant elle les marchés continentaux, cherchait ailleurs des débouchés. Dès 1860, le major de Brialmont réclamait comme une nécessité pour son pays l'établissement de colonies, afin de remplacer le vaste marché que lui offraient avant 1830 les possessions néerlandaises. Depuis, la situation avait empiré.

Tant que le libre-échange a été pratiqué par l'Europe et l'Amérique, la situation de la Belgique fut très prospère. Grâce à leur outillage économique, ses manufactures purent lutter avec avantage sur tous les marchés. Le mouvement du port d'Anvers, pouls de l'activité économique du pays, s'était notablement accru : c'était le premier port du continent.

Mais les grandes nations renoncèrent au libre-échange pour y substituer le régime de la protection. Or celle-ci est fatale aux petits pays qui ne peuvent user de représailles envers les grands, leur faire une guerre de tarifs, sous peine d'être écrasés.

Aussi la situation de l'industrie belge devenait-elle très précaire : le commerce général du pays diminuait ; le mouvement du port d'Anvers était peu à peu dépassé par celui de Hambourg, et la population s'accroissant sans cesse, une crise sociale s'imposait si l'on n'ouvrait pas des contrées nouvelles à l'activité des travailleurs.

Il est à remarquer du reste qu'une fois un peuple entré dans la voie de la politique coloniale, il n'y renonce jamais, les possessions qu'il acquiert fussent-elles mauvaises. C'est donc bien qu'il y trouve un avantage social, sinon un débouché pour ses produits.

D'autre part, en ces temps de protectionnisme renaissant, il importait de ne pas retomber dans les excès du vieux pacte colonial, qui réservait à la métropole le débouché de la colonie, qui imposait à celle-ci l'approvisionnement de celle-là, qui enlaçait la colonie dans un système de relations commerciales purement artificielles, d'où étaient sorties tant de guerres entre les nations européennes s'arrachant entre elles les colonies, et tant de conflits entre colonies et métropoles. Quoique aboli depuis le 26 juin 1849, le souvenir en était demeuré assez vif pour que l'on jugeât prudent et légitime d'interdire tout retour à ces pratiques du passé.

## II

### LES VISÉES POLITIQUES

Mais ce n'est pas seulement à des considérations économiques qu'obéissaient les Puissances réunies à Berlin. Elles avaient des visées politiques plus hautes. A cette même époque où les nations s'orientaient dans un sens économique tout nouveau, les explorations de Stanley et de Brazza vinrent brusquement révéler l'existence, au centre de l'Afrique, de régions susceptibles d'une exploitation rémunératrice.

Le roi des Belges, Léopold II, prèvoyant le parti que l'on pourrait en tirer, convoque en 1876, à Bruxelles, les présidents de sociétés de géographie de divers pays, pour délibérer sur « les conditions auxquelles la civilisation pourrait pénétrer en Afrique ».

On crée une « Association internationale africaine », société à caractère privé, ayant des comités nationaux, et dont le but est de créer des stations internationales pour secourir les explorateurs, approvisionner les missions, protéger les indigènes.

Les comités nationaux se montrèrent sans grande activité pour d'autres œuvres que les leurs. Peu à peu ils se détachèrent de l'Association qui dès lors évolue dans un sens économique, commercial, territorial.

Mais l'œuvre royale en conservera pour l'avenir ce

cachet international grâce auquel elle va se frayer un chemin à travers tous les obstacles, les compétitions, les jalousies des grands États européens, pour se transformer en État au congrès de Berlin, sous la protection de l'Europe.

Le « Comité d'Études du Haut-Congo », société en participation, au capital de un million de francs, se fonde au mois de novembre 1878, sous les auspices de Léopold II. Les capitalistes étrangers qui en font partie sont vite éliminés au moyen de remboursements : l'œuvre devient nationale. Stanley reçoit la mission de traiter avec les indigènes pour les cessions de territoires et de souveraineté.

Le colonel Strauch, président du Comité, lui adressait les instructions suivantes :

« Le mieux serait d'obtenir des chefs du Congo des concessions de terrain avec faculté de tracer des routes et de mettre en culture tout le sol que nous sommes en état de cultiver...

» Il serait sage de faire rayonner l'influence des stations sur les chefs et tribus habitant le voisinage. On en pourrait faire une confédération républicaine de nègres libres, confédération indépendante, sous cette réserve que le roi, à qui en reviendraient la conception et la création, en nommerait le président, lequel résiderait en Europe...

» Une confédération ainsi formée pourrait, de sa pleine autorité, accorder des concessions à des sociétés

pour la construction de travaux d'utilité publique, ou émettre des emprunts comme la Libérie ou Sarawack, et exécuter elle-même ses travaux publics.

» Notre entreprise ne tend pas à la création d'une colonie belge, mais à l'établissement d'un puissant État nègre (1). »

Paroles ironiques, sans doute, dans la pensée de leur auteur, et qui semblent bien n'avoir été qu'une fiction destinée à masquer l'action exclusive du roi des Belges cherchant à ménager à la fois l'opposition belge et les susceptibilités étrangères.

Cependant, l'Association internationale africaine n'était plus, depuis longtemps, que le comité national belge dont les membres étaient les mêmes que ceux du Comité du Haut-Congo. Or, ce Comité, ayant perdu son caractère primitif, pensa à transformer son nom.

En 1882, il devient l' « Association internationale du Congo ». Son activité est prodigieuse; Stanley ne se contente pas de passer plus de quatre cents traités avec les indigènes : il explore le bassin du Congo, il crée Vivi, fonde Léopoldville, trace des routes, s'assure un débouché sur la côte par la vallée du Kouilou-Niari.

C'est alors que le Portugal, installé depuis de longues années dans cette région, mais n'ayant jamais exploré l'Hinterland, effrayé de ces progrès incessants, signe avec l'Angleterre la convention de 1884.

1. Stanley. *Cinq années au Congo.*

Cette convention devait rester lettre morte, par suite de l'opposition des Puissances, spécialement de la France et de l'Allemagne, et des Sociétés commerciales de tous les pays, qui commençaient à se rendre compte de l'importance des riches contrées du Congo. La politique commerciale des Portugais ayant toujours été très prohibitive, l'on redoutait toutes sortes d'entraves au développement matériel et moral de ces régions, dont ils accaparaient le seul débouché vers la mer.

Inquiet des protestations qui s'élèvent de tous côtés, le Portugal admet, le 4 juin 1884, la réunion d'une commission internationale qui assurera à tous les étrangers un traitement égal à celui de ses nationaux, et le *Foreign Office* ne tarde pas à dénoncer la convention.

Pendant ce temps, les événements se sont précipités. A la suite de négociations, les États-Unis, par l'organe du Sénat américain, statuant sur un rapport favorable du Comité des affaires étrangères, reconnaissent « le drapeau de l'Association internationale à l'égal de celui d'un État ami ». Cette déclaration date du 22 avril 1884.

L'Empire allemand reconnaît le pavillon de l'Association par la convention du 8 novembre 1884.

La Grande-Bretagne fait une reconnaissance semblable à la date du 16 décembre 1884.

Des conventions et déclarations analogues sont suc-

cessivement échangées avec l'Autriche-Hongrie, l'Italie, les Pays-Bas, avec la France le 5 février 1885, avec la Russie, l'Espagne le Portugal, la Suède et la Norvège, la Belgique, l'Empire Ottoman.

On peut s'étonner d'un tel enthousiasme de la part des Puissances à reconnaître un nouveau rival sur le terrain économique dont elles venaient de se montrer si jalouses.

L'explication de ce fait nous est fournie par le prince de Bismarck lui-même.

On sait l'antipathie qu'il professa de tous temps pour les colonies. Cependant, en 1884, les sollicitations des chambres de commerce de Francfort et de Hambourg étaient telles, que le prince pensa trouver un moyen terme en favorisant l'établissement dans le centre de l'Afrique, d'un État libre où règnerait la liberté commerciale : les commerçants allemands auraient ainsi des débouchés sans que l'Allemagne s'imposât les charges que craignait son chancelier.

Le 23 juin 1884, il déclarait au Reichstag : « Les entreprises belges le long du fleuve Congo ont pour but la fondation d'un État Indépendant ; l'Allemagne favorise ce projet. Elle est prête à y contribuer si elle reçoit l'assurance que le commerce libre y sera favorable pour ses nationaux, car ainsi s'ouvrirait un nouveau terrain au commerce allemand. »

Un État naissant devait, mieux que tout autre, se prêter à cette combinaison, véritable servitude interna-

tionale, puisque les États européens qui y bénéficieraient de la liberté de commerce, ne seraient pas forcés de s'ouvrir aux produits africains.

En ce qui concerne les dispositions de l'Angleterre, elles ne pouvaient également qu'être favorables à la formation du nouvel État. Son esprit éminemment pratique avait parfaitement saisi ce qu'il y avait d'heureux, à de multiples points de vue, dans l'éclosion et le développement au centre de l'Afrique d'un jeune État qui ne pouvait compromettre l'équilibre politique et commercial au profit d'aucune grande Puissance (1).

Car de grandes Puissances possédaient également des territoires au Congo ; Brazza venait de tailler à la France une immense colonie sur la rive droite du fleuve.

Des compétitions étaient donc à craindre, malgré tout. Chaque pays intéressé allait vouloir, en accroissant ses territoires, se réserver le monopole de richesses qu'on devait sans doute découvrir.

C'est afin d'éviter ces complications qu'on songea à instituer pour les contrées comprises sous le nom de « Bassin Conventionnel du Congo », une sorte de neutralité, facultative pour le Neutre, et non garantie par les Puissances, donc toute volontaire et temporaire, à l'inverse de la neutralisation européenne, telle qu'elle est appliquée en Belgique, en Suisse. L'État Indépendant ne devait pas tarder à s'en prévaloir.

1. Descamps. *L'Afrique Nouvelle*, p. 57.

Dans le même but, on devait établir, à titre obligatoire en cas de conflit, le recours à la médiation d'une Puissance amie.

De cette façon, une libre carrière serait laissée à l'esprit commercial des différentes nations : jouissant toutes des mêmes avantages, elles ne pourraient s'en prendre qu'à elles-mêmes si leurs citoyens ne profitaient pas de ces ressources nouvelles. Et toutes les nations, animées d'un grand esprit de conciliation, ne virent alors que les avantages d'un pareil système.

Le mot de « colonie internationale » a été depuis prononcé (1). Le terme était d'ailleurs dans l'esprit de la Conférence de Berlin ; il signifiait égalité complète pour y faire le commerce. Les événements devaient se charger d'en démontrer la fausseté, autant que l'utopie des idées des plénipotentiaires de Berlin, mal informés des conditions économiques des régions équatoriales, et incapables d'en soupçonner l'essor subit et prodigieux.

Quoi qu'il en soit, c'est dans cet esprit et dans ce but que s'ouvrait la Conférence de Berlin.

1. Rolin Jacquemyns. *Revue de Droit International*, 1889.

## CHAPITRE II

## La Conférence de Berlin.

### I

### LA LIBERTÉ COMMERCIALE

Au cours d'un échange de vues franco allemand du mois de septembre 1884, le prince de Bismarck écrivait : « Les deux pays sont d'accord sur les trois points à soumettre à la conférence future :

1° Établissement de la liberté commerciale dans le bassin et les embouchures du Congo ;

2° Application au Congo et au Niger des règles sur la liberté de navigation appliquées en Europe ;

3° Définition des formalités à observer pour que les occupations nouvelles sur les côtes d'Afrique soient considérées comme effectives.

» Sur le premier point, de même que la France, le gouvernement allemand observera une attitude bienveillante à l'endroit des entreprises belges sur les rives du Congo, par suite du désir qu'ont les deux gouvernements d'assurer à leurs nationaux la liberté de com-

merce dans toute l'étendue de l'État futur du Congo et dans toutes les positions que la France tient sur ce fleuve, et qu'elle se propose d'assimiler au système libéral qu'on attend de cet État à constituer. »

Le baron de Courcel répondait : « Le gouvernement de la République française met au premier rang de ces principes la liberté de commerce dans le bassin et les embouchures du Congo. L'Association Internationale africaine qui a fondé sur ce fleuve un certain nombre de stations se déclare prête à l'admettre dans toute l'étendue des territoires sur lesquels elle exerce des droits. De son côté la France est disposée à accorder également la liberté commerciale dans les positions qu'elle tient ou qu'elle pourra acquérir plus tard sur le Congo ; elle se proposerait même de maintenir cette liberté dans le cas où elle se trouverait appelée à recueillir le bénéfice des arrangements que Votre Altesse Sérénissime a visés dans sa note et qui assurent à la France le droit de préférence en cas d'aliénation des territoires acquis par l'Association Internationale. Ces concessions, de la part de la France, demeurent naturellement subordonnées à la condition de réciprocité.

« Par la liberté de commerce, nous entendons le libre accès pour tous les pavillons, l'interdiction de tout monopole ou traitement différentiel ; mais nous admettons l'établissement de taxes qui pourront être perçues comme compensation de dépenses utiles pour le commerce.

» Il est bien convenu qu'en poursuivant l'institution dans le bassin du Congo, du régime de la liberté commerciale, et en se déclarant prêt à y contribuer pour sa part, le gouvernement français ne se propose pas d'étendre l'application de ce régime à ses établissements coloniaux du Gabon, de la Guinée ou du Sénégal. »

La note de M. de Courcel vise les pourparlers qui avaient eu lieu au lendemain du traité anglo-portugais, entre la France et l'Association Internationale du Congo. Celle-ci, inquiète de la tournure des événements, prit, aux termes de la convention du 23 avril 1884, l'engagement formel et sans réserve de ne céder ses stations à aucune Puissance. Mais dans le cas où l'Association serait amenée à réaliser ses possessions, elle reconnaissait à la France un droit non seulement de préemption, mais de préférence en tout état de cause ; de son côté, le gouvernement français s'engageait à respecter les territoires de l'Association et à ne mettre aucun obstacle à ses droits (1).

Le 8 novembre 1884, l'Allemagne passe avec l'Association internationale du Congo une convention ainsi conçue :

Article premier. — L'Association internationale du Congo s'engage à ne prélever aucun droit sur les articles ou marchandises importés directement ou en tran-

1. Livre Jaune de 1895. (Pourparlers entre la France et l'*Association Internationale du Congo*).

sit dans ses possessions présentes et futures des bassins du Congo et du Niari-Kwilu, ou dans ses possessions situées au bord de l'Océan Atlantique. Cette franchise s'étend particulièrement aux marchandises et articles de commerce qui sont transportés par les routes établies autour des cataractes du Congo.

Art. II. — Les sujets de l'empire allemand auront le droit de séjourner et de s'établir sur les territoires de l'Association. Ils seront traités sur le même pied que les sujets de la nation la plus favorisée, y compris les habitants du pays, en ce qui concerne la protection de leurs personnes et de leurs biens, le libre exercice de leurs cultes, la revendication et la défense de leurs droits, ainsi que par rapport à la navigation, au commerce et à l'industrie.

Spécialement, ils auront le droit d'acheter, de vendre, et de louer des terres et des édifices situés sur les territoires de l'Association, d'y fonder des maisons de commerce, et d'y faire le commerce ou le cabotage sous pavillon allemand, etc.

Mais pour arriver à constituer dans l'Afrique centrale une sorte de marché franc, il fallait autre chose que des accords particuliers, d'autant plus qu'il importait de prévenir le retour de traités aussi exclusifs que la convention anglo-portugaise.

C'est le 26 février 1885 que fut signé par tous les États maritimes d'Europe et les États-Unis d'Amérique, l'Acte général de la Conférence de Berlin.

Il statuait sur le régime économique d'un vaste territoire comprenant non seulement le bassin géographique du Congo, mais encore ses tenants et aboutissants naturels, de l'Océan Atlantique à l'Océan Indien, soit une superficie de 6.250.000 kilomètres carrés, douze fois celle de la France.

L'Association internationale en détenait la majeure partie ; la France, le Portugal, l'Égypte, l'Angleterre, l'Allemagne, le sultanat de Zanzibar y avaient aussi des possessions. En ce qui concerne le Gabon, le bassin de l'Ogooué est exclu du bassin conventionnel, mais celui du Kouilou-Niari y est rattaché.

Voici quelles sont les dispositions essentielles de l'Acte de Berlin :

Article premier. — Le commerce de toutes les nations jouira d'une complète liberté au Congo.

Art. II. — Tous les pavillons, sans distinction, auront libre accès...

Art. III. — Tout traitement différentiel est interdit à l'égard des navires comme des marchandises. Ils n'acquitteront que les taxes qui pourraient être perçues comme une équitable compensation des dépenses utiles pour le commerce.

Art. IV. — Les marchandises importées resteront affranchies de droits d'entrée et de transit.

Les Puissances se réservent de décider, au terme d'une période de vingt années, si la franchise d'entrée sera ou non maintenue.

Art. V. — Toute Puissance qui exerce ou exercera des droits de souveraineté dans les territoires susvisés ne pourra y concéder ni monopole, ni privilège d'aucune espèce en matière commerciale.

Les étrangers y jouiront indistinctement, pour la protection de leurs personnes et de leurs biens, l'acquisition et la transmission de leurs propriétés mobilières et immobilières, et pour l'exercice des professions, du même traitement et des mêmes droits que les nationaux.

Les autres articles concernent la protection des indigènes, la liberté religieuse, la traite des esclaves, la neutralité facultative, la liberté de navigation du Congo, et la création d'une commission internationale, qui ne fonctionna jamais.

L'Association, n'ayant point d'existence internationale, n'était point représentée à la Conférence. Mais au cours des délibérations elle acheva de se faire reconnaître par les Puissances qui y participaient.

Aussitôt, le colonel Strauch, son président, notifie au prince de Bismarck ces divers traités qui furent annexés au protocole de la Conférence : c'était une reconnaissance collective après toutes les particulières, la reconnaissance d'un fait accompli, la consécration de l'Association au point de vue international, mais non sa création (1).

1. M. Renault. *Cours de Droit International public*, 1902-1903.

Le 26 février, l'Association fit connaître qu'elle adhérait à la Conférence. Et l'acceptation de cette adhésion valut à nouveau reconnaissance du jeune État, l'article 37 de l'Acte ayant pris soin de stipuler que les « Puissances » non représentées pourraient adhérer par un acte séparé.

Le 1er août, Léopold II, autorisé par la Législature belge, prend le titre de Souverain de l'État Indépendant du Congo ; il notifie aux Puissances la fondation de l'État Indépendant et son avènement.

La Conférence s'était séparée sur les paroles du prince de Bismarck: « Le nouvel État du Congo est appelé à devenir l'un des principaux gardiens de l'œuvre que nous avons en vue. »

Sans lui, en effet, toutes ces dispositions fussent restées lettre morte, n'ayant à compter sur aucune autorité pour les faire respecter dans le centre africain. La création de l'État Indépendant était la condition absolue de l'application de la législation coloniale que l'on établissait.

Cette législation, c'est, en un mot, la liberté commerciale générale et complète, c'est-à-dire, admise par tous, et étendue à toute la diversité des négoces. Et dans le cercle même de cette liberté ainsi reconnue à titre général, égalité constante de traitement entre étrangers et nationaux, sans distinction d'origine.

Mais on ne peut dire qu'il y ait là un traité de commerce, en ce sens qu'il n'y a point réciprocité : les États

qui bénéficient de la liberté ne seront point forcés de s'ouvrir aux produits africains ; c'est une vraie servitude internationale dont tous pensaient qu'ils retireraient plus d'avantages que cette servitude ne leur causerait de désavantages sur leurs propres territoires.

Si nous laissons de côté tout ce qui se rattache à la libre navigation du Congo, la liberté de commerce stipulée dans l'Acte de Berlin peut se ramener à deux points principaux :

1° L'entrée et le transit en franchise dans le bassin conventionnel de toutes les marchandises ;

2° L'interdiction de tout monopole ou privilège, et l'égalité complète entre les nationaux et les étrangers.

## II

### LE RÉGIME DOUANIER

La liberté de navigation sur le Congo avait été stipulée pour favoriser le commerce et le développement de l'Afrique centrale. Mais la Conférence eût manqué son but si les marchandises arrivant librement par le fleuve avaient eu à payer à leur débarquement sur la rive des taxes douanières.

Celles-ci se divisent en trois classes : les droits à l'importation, les droits de transit, les droits à l'exportation.

Ce qui importait surtout à Berlin, c'était d'ôter tout obstacle à l'arrivée des marchandises européennes, car l'usage de celles-ci devait être un puissant moyen de civilisation en même temps qu'un immense débouché s'accroissant chaque jour, et ouvert à tous les États civilisés. On atteignait ainsi deux buts : civiliser les indigènes, et créer des issues à la surproduction sans cesse croissante sur nos marchés avec le perfectionnement constant de l'outillage.

La Conférence décida donc d'exempter les produits expédiés au Congo de tout droit d'entrée ou même de transit, pour le cas où ils devraient franchir les limites du Bassin conventionnel.

Quant à la troisième catégorie des droits de douane, il n'y avait nulle raison de les prohiber. En effet, la plupart des produits qu'ils auraient frappés sont des productions directes du sol, qu'on ne trouve guère qu'en Afrique. Quand le commerce en a besoin, il est donc obligé d'aller les y chercher, qu'il ait ou non à payer des taxes pour cela. Quand on veut se procurer l'ivoire ou le caoutchouc, l'acajou, le kola, le copal, l'igname, le manioc, le baobab, l'arbre à pain ou le palmier à huile, l'on est bien forcé d'avoir recours à l'Afrique ou à quelques rares pays qui ont des ressources similaires. Les droits à la sortie ne devaient donc guère influer sur la consommation de ces articles qui sont du reste pour les civilisés des objets de luxe.

D'autre part, on assurait par là quelques moyens

d'existence à l'État Indépendant. Dans les pays neufs, il est difficile de percevoir un impôt foncier ou d'autres impôts directs qui demandent un personnel nombreux d'agents, rapportent peu, et soulèvent de fréquentes révoltes. Les droits de sortie sont, au contraire, les plus faciles à percevoir, et d'autant plus utiles qu'ils sont les seules ressources du pays.

Cette même considération fit distinguer entre les taxes prélevées à titre de contre-prestations pour services rendus au négoce, et les droits d'entrée et de transit proprement dits. On autorise les unes et l'on proscrit les autres : les marchandises pourront être imposées à l'importation, sauf à stipuler que le tarif y afférent n'aura point un caractère fiscal, et qu'il sera supporté par tous les commerçants, sans distinction de nationalité.

Le comte de Launay, plénipotentiaire d'Italie, avait demandé que l'on fixât un maximum que les taxes de compensation ne pourraient dépasser, mais le comte de Lambermont et le baron de Courcel estimèrent avec la Conférence que cette disposition découragerait les entreprises privées qui allaient créer des voies de communication, et qui, d'ailleurs, avaient tout intérêt à ne pas mettre des taxes trop lourdes pour ne pas détourner le trafic de leurs voies.

L'article IV interdit donc tout droit d'entrée et de transit. La Conférence se demanda si cette clause devait être définitive et de nature à préjuger pour toujours le

régime douanier des vastes contrées de l'Afrique centrale. Ces contrées n'étaient-elles pas appelées à subir de profondes transformations économiques et sociales ? Et dans la prévision certaine des progrès successifs qu'y réservait l'avenir, serait-il sage de ne point tenir compte des nécessités nouvelles qui pourraient s'y produire, en renonçant à jamais à la faculté de modifier une organisation fiscale, conçue et appliquée en vue d'une situation essentiellement transitoire ?

« Ne renouvelons pas, dit à ce propos le baron de Courcel, l'expérience faite au XVIe siècle, alors que l'on conduisit les colonies à la ruine, en prétendant fixer d'Europe, et au seul point de vue de la métropole, leur mode d'existence financière et administrative. La Conférence irait à l'encontre de son but en voulant astreindre à un programme immuable les pays dont elle entend assurer la prospérité. »

M. Woermann, délégué technique, s'associa à ces paroles en faisant remarquer que les commerçants seraient peut-être heureux, un jour, que l'exportation ne soit pas seule à supporter les charges fiscales.

Ces arguments amenèrent la Conférence à décider qu'au terme d'une période de vingt années les Puissances examineraient s'il y avait lieu ou non de maintenir la franchise d'entrée.

Ce délai devait être abrégé ; cinq ans s'étaient à peine écoulés que les craintes du baron de Courcel recevaient une entière justification.

Il y a nécessité, pour un État naissant sur un sol vierge, où l'outillage économique et politique est à créer de toutes pièces, de garder une certaine liberté dans le choix de ses moyens d'alimentation. De plus, la question financière a toujours eu une grande importance dans la politique de l'État Indépendant ; depuis vingt-cinq ans c'est elle qui a suscité ses rapports de plus en plus nombreux et étroits avec la Belgique. On ne crée pas une colonie sans argent, or rien n'avait été ménagé pour que l'État du Congo soit vite mis en situation de donner des résultats satisfaisants : routes, chemins de fer, villes, stations furent créés à la fois avec une fébrile et magnifique activité.

Les ressources manquaient ; il importait d'aviser sans retard.

## III

### LA CONFÉRENCE DE BRUXELLES

Le 10 mai 1890 se réunissait à Bruxelles la Conférence anti-esclavagiste suscitée par la campagne du cardinal Lavigerie, et qui aboutit à l'Acte de Bruxelles du 2 juillet 1890.

Le baron de Lambermont, délégué de l'État Indépendant, y prit l'initiative de la proposition suivante : « Considérant d'une part que depuis 1885 il a été organisé dans le Bassin conventionnel du Congo des ser-

vices publics utiles aux intérêts du commerce et au bien-être des populations, et tenant compte, d'autre part, de la nécessité de faciliter aux États ou possessions compris dans ce bassin les moyens de faire face aux dépenses que le présent traité leur impose en vue de la répression de la traite, les Puissances signataires admettent que des droits d'entrée pourront être perçus sur les marchandises importées dans lesdits États et possessions.

» Le tarif de ces droits ne pourra toutefois dépasser un taux équivalent à 10 0/0 de la valeur des marchandises au lieu d'importation. »

L'exposé des motifs est l'œuvre des plénipotentiaires de l'État du Congo : « Le congrès de Berlin se préoccupait d'ouvrir le centre de l'Afrique aux entreprises de toute nature qui devaient y apporter les bienfaits de la civilisation. Dans ce but, il a voulu exempter ces entreprises des charges fiscales qui sont équitables seulement lorsque l'État procure en retour une protection résultant de l'organisation des services publics. Or, cette protection faisait défaut en 1885. » Mais on avait prévu que lorsqu'une organisation gouvernementale serait établie, il serait juste de mettre des droits d'entrée. La réalité a dépassé les espérances les plus optimistes. Cinq ans après la Conférence de Berlin, l'État du Congo, qui a organisé son domaine avec une louable activité est doté d'une organisation suffisante. Le délai de vingt ans n'a plus de raisons d'être ; d'ail-

leurs, le droit, qui ne dépassera pas 10 0/0 ne pourra entraver le commerce, et les taxes ne seront pas différentielles. Enfin, ces droits sont absolument nécessaires pour faire face aux frais qui vont résulter pour l'État de l'obligation de combattre la traite.

Lord Vivian, ambassadeur d'Angleterre, fait remarquer la parfaite conformité de ces idées avec les intentions des plénipotentiaires de la Conférence de Berlin : « Le moment est arrivé où les merveilleux progrès accomplis par le jeune État créent des nécessités nouvelles. »

Une déclaration, distincte de l'Acte public, fut ainsi conçue :

« Les Puissances... pourront... établir sur les marchandises importées des droits dont le tarif ne pourra dépasser un taux équivalent à 10 0/0 de la valeur au port d'importation, à l'exception toutefois des spiritueux, qui sont régis par les dispositions du chapitre VI de l'Acte général de ce jour.

» Après la signature dudit Acte général, une négociation sera ouverte entre les Puissances qui ont ratifié l'Acte général de Berlin ou qui y ont adhéré, à l'effet d'arrêter, dans la limite maxima de 10 0/0 de la valeur, les conditions du régime douanier à instituer dans le bassin conventionnel du Congo.

» Il reste néanmoins entendu :

» 1° Qu'aucun traitement différentiel ni droit de transit ne pourront être établis ;

» 2° Que dans l'application du régime douanier qui sera convenu, chaque Puissance s'attachera à simplifier autant que possible les formalités et à faciliter les opérations de commerce ;

» 3° Que l'arrangement à résulter de la négociation prévue restera en vigueur pendant quinze ans à partir de la signature de la présente déclaration.

» A l'expiration de ce terme, et à défaut d'un nouvel accord, les Puissances contractantes se retrouveront dans les conditions prévues par l'article 4 de l'Acte général de Berlin, la faculté d'imposer à un maximum de 10 0/0 les marchandises importées dans le Bassin conventionnel du Congo leur restant acquise. »

En résumé, les droits de transit demeurent prohibés ; des droits d'entrée sont établis, mais le tarif est international et prend fin à l'expiration du délai déjà prévu par la Conférence de Berlin, sans tacite reconduction.

Voyons, pratiquement, quel régime douanier en résulte dans le Bassin conventionnel.

### 1° *Les spiritueux.*

Dès avant la Conférence, l'État du Congo avait pris des mesures contre l'alcoolisme. En 1888, un décret oblige les commerçants faisant le trafic des alcools au delà de l'Inkisi à se munir d'une licence annuelle

de 2.000 francs par établissement, et de 5.000 francs par embarcation débitant des boissons alcooliques en dehors des installations permanentes.

Le 17 juin 1890, un arrêté du gouverneur général interdit la distribution ou la vente des spiritueux à bord des bâtiments mouillant dans les ports de Banana, Boma, Matadi.

Le chapitre VI de l'Acte de Bruxelles traite des mesures restrictives du trafic des spiritueux (art. 92 à 94). Les noirs se vendaient aux traitants pour de l'alcool. Puisque l'on s'occupait de la répression de la traite, il importait de tarir cette source du recrutement des esclaves, les intérêts commerciaux dussent-ils en souffrir. Dans les pays où l'usage des boissons distillées n'existe pas (Niger), leur entrée et fabrication sont interdites, sauf pour la consommation des non indigènes. Dans la région du Congo le droit d'entrée est de 15 francs par hectolitre à 50° centigrades, pendant les trois premières années, puis de 25 francs pendant trois nouvelles années, plus un droit d'accise au moins égal au minimum des droits d'entrée.

Le protocole de Lisbonne, du 8 avril 1892, entre la France, le Congo et le Portugal, règle le taux des droits d'entrée sur les spiritueux conformément aux dispositions de l'Acte de Bruxelles.

Un décret d'octobre 1898 prohibe dans toute l'étendue du territoire de l'État l'entrée des liqueurs à base d'absinthe.

La Conférence de Bruxelles avait établi sur les spiritueux, à titre d'essai et de transaction, un tarif sujet à révision d'après les résultats qu'il aurait produits. Dans le but de revoir ce tarif, en profitant de l'expérience acquise, une nouvelle conférence se réunit à Bruxelles le 20 avril 1899.

Il en résulta, à la date du 8 juin, une convention qui porte sur toute la zone où l'Acte de Bruxelles n'a pas prohibé l'entrée des spiritueux. Elle établit un droit de 70 francs par hectolitre à 50° pendant six ans. Au bout de ces six ans, le tarif est sujet à révision.

Le droit pourra être augmenté proportionnellement pour chaque degré supérieur à 50° et diminué de même pour chaque degré inférieur à 50°. Quant aux boissons distillées fabriquées dans les régions visées à l'article 92 de l'Acte de Bruxelles, elles sont grevées d'un droit d'accise qui ne peut être inférieur au minimum des droits d'entrée fixés par la convention.

### 2° *Les Droits d'entrée. Le Protocole de Lisbonne.*

La déclaration de Bruxelles prévoyait des négociations entre les Puissances à l'effet d'arrêter les conditions du régime douanier du bassin conventionnel, dans les limites de 10 0/0 *ad valorem.*

Ces négociations furent l'œuvre de deux groupes d'États distincts : l'un, pour la côte orientale, comprenant la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Allemagne, décida

de maintenir le régime établi par le sultan de Zanzibar dans ses États. L'autre, pour la côte occidentale, comprenait la France, l'État Indépendant et le Portugal. Les délibérations furent longues et difficiles. La France dut menacer le Congo d'établir des taxes moins élevées que les siennes pour obtenir l'adoucissement de certains droits.

On aboutit au protocole signé à Lisbonne le 8 avril 1892 :

« Les armes, les munitions, la poudre et le sel sont imposés à 10 0/0 de leur valeur au port d'importation.

» Les navires et bateaux, les machines à vapeur, les appareils mécaniques et outils servant à l'industrie ou à l'agriculture, acquittent un droit de 3 0/0.

» Les locomotives, voitures et matériel de chemin de fer sont exempts pendant la période de construction, une taxe de 3 0/0 pouvant être ensuite établie.

» Sont complètement exempts : les instruments de science et de précision, les objets servant au culte, les effets d'habillement et les bagages à l'usage personnel des voyageurs et des personnes qui viennent s'établir au Congo ; les animaux vivants de toute espèce ; les graines destinées à l'agriculture.

» Toutes les autres marchandises quelconques paient 6 0/0. »

Ce protocole fixa également, sur la proposition de la France, des droits de sortie uniformes de 10 0/0 *ad valorem* pour l'ivoire et le caoutchouc, de 5 0/0 pour

tous les autres produits : kola, café, copal, arachide, manioc, huile de palme, etc.

Les taxes suivantes ont été également adoptées en ce qui concerne l'ivoire et le caoutchouc :

| | | |
|---|---|---|
| Morceaux d'ivoire . . . . . | 10 | francs le kilog. |
| Dents d'un poids inférieur à 6 kilos | 16 | — |
| — supérieur — | 21 | — |
| Caoutchouc. . . . . | 4 | — |

Mais il fut entendu que ces taxes seraient établies d'après la valeur marchande à la côte d'Afrique, dans des conditions de nature à donner toute garantie au commerce.

Les droits d'entrée et de sortie sont établis pour dix ans, avec faculté de révision d'année en année sur la demande de l'une des parties faite six mois à l'avance.

Le protocole de Lisbonne a été une première fois prorogé jusqu'au 2 juillet 1905, à la suite d'un accord entre les gouvernements intéressés, accord constaté par un échange de lettres fait à Lisbonne le 10 mai 1902 ; le tarif, qui maintient les exemptions et réserve les alcools, est porté de 6 à 10 0/0 (1).

Ce protocole vient d'être prorogé pour un an, par un nouvel échange de lettres en date à Lisbonne du 28 août 1905.

1. *Journal Officiel*, 30 juin 1902.

## CHAPITRE III

### L'interdiction des monopoles et privilèges.

#### I

« ..... EN MATIÈRE COMMERCIALE. »

Lorsque se réunit la Conférence de Berlin, les commerçants de toutes nations, établis à l'embouchure du Congo, y vivaient côte à côte, à l'abri de leurs pavillons respectifs, suivant les lois de leurs pays d'origine.

Quand trois Puissances : le Portugal, la France et l'Association du Congo se disputèrent cette contrée, l'idée vint naturellement de faire respecter l'état antérieur, c'est-à-dire l'égalité de toutes les nations pour les actes de commerce.

C'est ainsi que l'article 1er dispose :

« *Le commerce de toutes les nations jouira d'une complète liberté au Congo.* »

Et l'article 5 :

« *Toute Puissance qui exerce ou exercera des droits de souveraineté dans les territoires susvisés ne pourra*

*y concéder ni monopole ni privilège d'aucune espèce en matière commerciale.*

» *Les étrangers y jouiront indistinctement pour la protection de leurs personnes et de leurs biens, l'acquisition et la transmission de leurs propriétés mobilières et immobilières, et pour l'exercice des professions, du même traitement et des mêmes droits que les nationaux.* »

Si l'on veut apprécier la portée de ces dispositions, il faut en chercher le sens dans le protocole de la Conférence. La liberté commerciale a été clairement définie par plusieurs plénipotentiaires, notamment par Sir Edward Malet et par le baron Lambermont, lequel était rapporteur de la commission spécialement chargée de ce travail.

Mais avant d'examiner ce protocole, faisons une remarque qui n'est pas sans importance.

Un acte international, surtout celui qu'élabora la Conférence africaine, ne peut et ne doit être interprété que dans le sens précis de ses dispositions.

En matière de traités comme en matière de lois le texte commande. On ne peut ni le modifier, ni le mutiler, ni en étendre les termes. Cette règle est acceptée par tous les jurisconsultes.

Abandonner le texte pour rechercher l'intention plus ou moins explicite de ceux qui en ont arrêté les termes, c'est s'exposer à altérer la pensée même de celui qui formule une disposition légale ou contractuelle. Mais

l'interprétation qui s'attache aux mots dont cette formule est composée est certaine de ne point faire erreur, à moins qu'il ne résulte clairement des discussions, des rapports ou des travaux préparatoires que la plume n'a pas rendu fidèlement l'intention de celui qui en a été l'inspirateur.

Or, dans le cas qui nous occupe, texte et discussions de l'Acte de Berlin s'accordent formellement.

Le plénipotentiaire anglais s'exprimait ainsi :

« La première base de discussion de la Conférence est la liberté de commerce dans le bassin et les embouchures du Congo...

» Je vous prie de me permettre quelques paroles sur l'interprétation à donner au terme *liberté de commerce*.

» Je crois avoir raison en pensant que le gouvernement impérial le comprend comme une garantie aux commerçants de tous pays qu'aucun droit d'entrée et aucun droit de transit ne sera levé, et que leurs marchandises subiront seulement des impôts modérés, destinés uniquement à pourvoir aux nécessités administratives.

» Cette interprétation répond à l'idée générale du gouvernement de Sa Majesté.

» Mais je pense que la Conférence, après un mûr examen de la question, reconnaîtra la nécessité de pourvoir, d'une manière plus détaillée à « l'égalité absolue du traitement des sujets de toutes les Puissances, en ce qui

concerne les droits et les impôts directs et indirects, la résidence, la liberté de faire le commerce et de voyager, l'emploi des routes et des chemins de fer, le cabotage et la liberté de religion. »

Voilà ce qu'entendait sir Edward Malet par les mots : « liberté commerciale ».

Et le baron Lambermont, parlant de l'article 5, disait :

« Quelle est la portée de cette disposition ? Des demandes d'éclaircissement se sont produites à ce sujet.

» Il ne subsiste aucun doute sur le sens strict et littéral qu'il convient d'assigner aux termes : *en matière commerciale*. Il s'agit exclusivement du trafic, de la faculté illimitée pour chacun de vendre et d'acheter, d'importer et d'exporter des produits et des objets manufacturés. Aucune situation privilégiée ne peut être créée sous ce rapport : la carrière reste ouverte sans restriction à la libre concurrence sur le terrain du commerce, mais les obligations des gouvernements locaux ne vont pas au delà.

» L'étymologie et l'usage assignent à l'expression de *monopole* une signification plus étendue qu'à celle de *privilège*. Le monopole emporte l'idée d'un droit exclusif ; le privilège ne va pas nécessairement jusque-là. Les termes *d'aucune espèce* s'appliquent évidemment au monopole comme au privilège, mais sous la restriction générale de leur application au domaine commercial.

» Le paragraphe 2 du même article a trait aux droits

des étrangers. Pour développer le commerce, il ne suffit pas d'ouvrir les ports ou d'abaisser les barrières douanières. Il n'y a pas de commerce sans commerçants. Si l'on veut attirer les commerçants vers des contrées lointaines, et encore imparfaitement connues, il faut entourer de garanties ce qui les intéresse essentiellement, leurs personnes, leurs biens, l'acquisition des propriétés, les héritages, l'exercice des professions. Tel est le but de la stipulation qui termine l'article 5. Elle ne protège pas seulement les commerçants, elle vise tous les étrangers et pionniers de la civilisation comme ceux du négoce. Elle a rencontré l'assentiment unanime de la Commission (1). »

Rien n'est donc plus clair : c'est le commerce au sens technique et strict, la fonction de l'échange direct ou monétaire des produits dans l'ordre économique, le trafic en un mot, et comme le dit encore le rapport : exclusivement le trafic, qui se trouve visé par l'Acte de Berlin. C'est lui qui est érigé en pratique libre et en égale faculté reconnue aux étrangers et aux nationaux, à titre de droit privé, dans la sphère des rapports où se meut le négoce.

Tout particulier est autorisé à vendre les denrées dont il est à même de disposer. Tout particulier peut acheter les denrées mises ainsi de la même manière

1. Protocoles de l'Acte général de Berlin. *Archives du ministère des Affaires étrangères*, Protocole n° 4, annexe II, p. 93.

par les autres sur le marché. Chacun peut éventuellement retirer le bénéfice résultant de ces opérations. Et c'est dans cet ordre de spéculations sur les achats et sur les ventes, pour sauvegarder d'une part la liberté de tous, d'autre part l'égalité des rapports entre particuliers de toutes nations que la Conférence a entendu qu'il ne fût concédé ni monopoles ou licences exclusives, ni privilèges ou traitements inégaux.

Les monopoles et privilèges peuvent s'appliquer à de nombreuses manifestations de l'activité humaine : industrie proprement dite, travaux publics, offices d'intérêt général. Tous ces ordres d'activité demeurent étrangers aux stipulations prohibitives de l'Acte de Berlin.

L'Acte distingue le commerce et l'industrie (Art. 10). Il distingue aussi nettement l'exercice du commerce et l'exercice des autres professions. Si le commerce est libre en vertu d'un engagement international, l'exercice des autres professions ne l'est pas d'emblée au même titre. A cet égard, comme en ce qui concerne d'une manière générale la protection des personnes et des biens, l'acquisition et la transmission des propriétés mobilière et immobilière, l'article 5, paragraphe 2, s'en remet, en tant qu'il ne s'agit pas de commerce, à chaque État, en consacrant toutefois cette garantie importante : *Les étrangers jouiront du même traitement et des mêmes droits que les nationaux.* Les restrictions éventuellement admissibles sur ce terrain

doivent être communes aux nationaux et aux étrangers. En d'autres termes, c'est l'égalité plutôt que la liberté complète qui est consacrée dans cet ordre ; il faut savoir coordonner la liberté commerciale la plus large avec les exigences des charges publiques et de l'ordre public.

Il est, en effet, d'autres droits antérieurs ou supérieurs à cette liberté ; il n'y a pas dans la vie sociale de liberté illimitée, car la liberté dépourvue d'un contrôle raisonnable n'est plus la liberté : c'est la licence.

Observons enfin qu'il s'agit ici de dispositions de nature exceptionnelle, et partant, de stricte interprétation.

## II

### LA LIBERTÉ DE COMMERCE ET LE DOMAINE DE L'ÉTAT

La liberté instaurée par l'Acte n'est pas davantage la négation du droit pour les États situés dans le Bassin conventionnel d'avoir, soit dans leurs éléments publics, soit dans leurs éléments privés, un domaine formé par les modes d'acquisition universellement reconnus par le droit interne des États comme par leur droit externe. On s'est livré à ce sujet à des controverses passionnées qui s'expliquent par des froissements d'intérêts, mais n'ont aucun fondement juridique.

L'institution du domaine public des États, composé

de biens affectés d'une manière propre et permanente à un usage public, soit à raison de leur nature même, soit par une disposition de la loi, est une institution aussi universelle que nécessaire.

L'institution d'un domaine patrimonial composé d'un avoir corporel ou incorporel, mobilier ou immobilier, et notamment de biens fonciers possédés par l'État propriétaire, comme les biens ordinaires sont possédés par les particuliers, dont l'État jouit et perçoit les revenus comme eux, qu'il administre dans des conditions similaires, et dont il applique les ressources selon les besoins et convenances auxquels il estime devoir satisfaire, n'est pas moins universelle, légitime, nécessaire ; elle évite de recourir à l'impôt, prélèvement forcé sur la fortune ou le travail des citoyens. Or, une renonciation à de tels droits ne se présume pas.

On peut admettre qu'un souverain moderne ne devienne pas, du seul chef de sa souveraineté, propriétaire immédiat de tous les biens situés dans son empire. L'*imperium* et le *dominium* doivent être distingués, quoique souvent confondus jadis, et encore aujourd'hui.

Mais un attribut de toute souveraineté, conforme aux exigences de l'ordre et du bien commun des sociétés politiques, est le droit pour la puissance publique de régler la condition juridique des biens sur son territoire, déterminer les justes titres d'acquisition, fixer les

modes et les formes de transmission de la propriété, les limites à lui imposer du chef de la nécessité et de l'utilité publique. Et si dans son ressort il se trouve des biens vacants et sans maître, il a autorité incontestable pour en régler le sort. Qu'il les abandonne au hasard des occupations individuelles, qu'il en subordonne la prise de possession à son autorisation discrétionnaire, ou qu'il les rattache à son domaine et s'en attribue la disposition, il résout souverainement une question de sa compétence.

Sans doute, pareille législation appliquée à des contrées sur lesquelles ne plane pas une souveraineté reconnue, peut être discutée ; mais non sur un territoire soumis à une souveraineté incontestée, soit par les États qui ont reconnu ce ressort territorial, soit par les particuliers, nationaux ou étrangers, qui en relèvent à quelque titre que ce soit, alors d'ailleurs que cette législation, réservant les droits antérieurement acquis, et fournissant même à ces derniers le moyen d'obtenir un titre incontesté, vise simplement les biens sans maître au moment de la promulgation de la loi.

Il ne faut pas confondre, en effet, la question des conditions de l'occupation, à titre de souveraineté, de territoires sans souverain, et celle des conditions de l'occupation des terres, à titre de propriétaire, dans un État relevant d'une souveraineté déterminée. La première peut soulever une question de droit public international. La deuxième relève de la législation nationale

de chaque pays dans le ressort de sa souveraineté. Cela est vrai pour le territoire national proprement dit. Ce n'est pas moins vrai pour les territoires coloniaux. Car si l'on peut contester qu'il y ait, dans un cas donné, les conditions exigées pour que la souveraineté soit acquise sur tel point, on ne peut, dès qu'on reconnaît cette souveraineté comme existante, ne pas admettre ce qui est une conséquence de cette existence même.

La légitimité de l'acte d'un souverain, déclarant chez lui que les biens sans maître seront considérés comme rentrant dans le domaine de l'État est donc de tous points inattaquable. L'opportunité d'un semblable décret relève de l'appréciation souveraine de cet État. Comment soutenir que les États soient obligés, dussent l'ordre public et l'intérêt social en recevoir de profondes atteintes, dussent l'anarchie et la stérilité en résulter, de laisser les terres vacantes à la merci constante de l'occupation individuelle, de l'exploitation éphémère et transitoire des fruits purement naturels du sol, contrecarrée ou non par la violence de concurrents de hasard, sans que le pouvoir ait le droit de procéder à la disposition et à l'arrangement des terres vacantes d'une manière conforme au bien public, alors que tous conviennent que la colonisation d'une contrée dépend précisément de l'organisation du régime terrien et de la convenable utilisation du sol ?

Cependant on a soutenu une pareille thèse, et par des raisons si spécieuses, qu'il faut recourir à des

arguments juridiques et s'appuyer sur la pratique constante des États pour faire table rase de griefs d'ordre purement économique, mais qui empruntaient une partie de leur force à l'humanitarisme dont ils se paraient.

# DEUXIÈME PARTIE

## Les terres sans maître

---

## CHAPITRE IV

### De la propriété des terres sans maître

### I

#### LE DROIT DE SOUVERAINETÉ DE L'ÉTAT

Le droit de l'État sur les terres sans maître est-il établi ?

Est-il de droit privé ou de droit public ?

L'article 539 du Code civil est ainsi conçu :

« *Tous les biens vacants et sans maître, et ceux des personnes qui décèdent sans héritiers, ou dont les successions sont abandonnées, appartiennent au domaine public.* »

L'article 713 affirme à nouveau la règle en ces termes :

« *Les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'Etat.* »

Ces dispositions sont l'application de l'ancien principe du droit féodal : « Nulle terre sans seigneur », et de cet autre, rappelé par la Cour d'appel du Congo français dans son arrêt du 5 juin 1900 : « Les terres appartiennent au prince. »

L'État, en effet, dispose des biens sans maître en vertu des règles de son droit public interne de ce que l'on a appelé le « domaine international » (1).

Il est à noter que, d'après une doctrine généralement admise, le domaine international, qui ne peut s'appliquer aux personnes a, par rapport aux États, les qualités du domaine privé, savoir celles d'une disposition libre et exclusive.

Il est intéressant de fixer la base de ce droit de propriété et d'examiner dans quelle mesure il se rattache à l'exercice de la souveraineté territoriale de l'État.

Notons tout d'abord une considération importante d'ordre économique et colonial. L'intérêt et l'avenir de toute œuvre de colonisation demandent que l'État prenne possession des terres sans maître, qu'il en organise la vente, la concession, l'exploitation. Cette raison d'utilité revêt en la matière un caractère d'ordre public, d'intérêt général, sur lequel on ne saurait assez insister.

« Le régime des terres vacantes et leur mode d'appropriation sont peut-être le point principal de tout sys-

1. Heffter. *Le droit international de l'Europe*, p. 134.

tème colonial, » écrit M. Paul Leroy-Beaulieu (1), et il ajoute : « L'État seul peut, en effet, faire les dépenses de routes nécessaires, imposer, comme le fit jadis la compagnie de l'Angleterre Occidentale, lorsqu'elle céda le Connecticut au comte de Warwich, l'obligation à chaque propriétaire de mettre en valeur et de cultiver dans un temps fixé une portion déterminée de terres », mesurer et diviser enfin les terres vacantes de manière à prévenir les contestations et à donner toute sécurité aux propriétaires de terres nouvelles. La colonisation, en effet, n'a jamais pu se développer que grâce à l'intervention, soit de l'État, soit des grandes compagnies. Cette dernière hypothèse s'est réalisée pour la plus puissante des entreprises coloniales, celle de l'Angleterre.

« On a beaucoup blâmé, écrit le même auteur, l'existence des grandes compagnies foncières qui, dans les colonies anglaises du Nord, possédaient à l'origine la presque totalité du sol.

« Peut-être a-t-on exagéré les mauvais côtés de ces compagnies, tout en négligeant de considérer leurs avantages. »

Seules, en effet, les grandes compagnies et l'État peuvent faire les grandes dépenses préparatoires, les *preparatory expenses* qui, d'après M. Leroy-Beaulieu, sont d'une utilité inappréciable pour une jeune colonie dont toute la prospérité parfois en dépend.

1. *De la colonisation chez les peuples modernes*, 3e édition, t. I, p. 101.

Toutefois cette raison d'utilité, si impérieuse qu'elle puisse paraître, ne suffirait pas à justifier le droit de propriété ou de prise de possession des biens sans maître, si celui-ci n'avait pas une assise juridique bien établie.

Laissons de côté l'application du principe par tous les grands États colonisateurs, sans exception aucune : le Portugal, la France, l'Allemagne, l'Angleterre, les États-Unis, l'Italie. Nous y reviendrons.

La prise de possession et la disposition des terres sans maître, non encore appropriées, relèvent, d'après nous, du droit public interne. Elles découlent, dans la mère patrie aussi bien que dans les colonies, du principe de la souveraineté territoriale. Nous croyons devoir insister sur ce point, parce qu'un auteur très estimé, M. Gaston Jèze (1) a formulé la théorie suivante : « La solution de cette question appartient au droit privé interne de la Puissance colonisatrice. » Un mot est à changer dans cette formule. La prise de possession des terres sans maître relève non du droit privé, mais du droit public interne, parce qu'elle doit être politiquement organisée et constitue l'un des attributs, sinon le principal, de la souveraineté territoriale. Démontrons-le.

Dans son ouvrage sur le droit des gens (2), M. Rivier donne de l'État la définition suivante : « Une commu-

1. *Étude théorique et pratique sur l'occupation*, 1896, p 313.

2. *Principes du droit des gens*. Livre III, p. 45.

nauté indépendante, organisée d'une manière permanente sur un territoire. » Il rattache donc la souveraineté à l'indépendance et s'en explique ainsi : « L'État est une communauté indépendante, c'est-à-dire souveraine ; il doit avoir son existence propre, être maître de ses actions. »

Mais l'auteur s'empresse d'ajouter : « une communauté organisée » ; pour qu'un État existe, il faut un gouvernement, une volonté collective liant les citoyens. Et il résume ainsi son opinion : « Territoire et population, volonté collective et gouvernement, indépendance et permanence, tels sont les éléments essentiels de l'État, organisme et personne morale, sujet du droit des gens. »

M. E. Nys a parfaitement raison de dire (1) que les notions d'indépendance et de souveraineté sont essentiellement différentes. Elles se confondaient en droit féodal ; elles sont actuellement distinctes. L'indépendance n'implique pas la souveraineté ; celle-ci suppose, en effet, l'existence de deux conditions : 1° la domination sur les personnes et les biens ; 2° l'organisation de l'État. Le territoire, les sujets, le droit de domination, constituent bien les traits caractéristiques de l'État moderne, mais à la condition que ce droit soit organisé, ordonné.

1. *Revue du droit international et de législation comparée.* Tome V, n° 4, p. 344.

Laband, le jurisconsulte allemand, ne va-t-il pas trop loin lorsqu'il écrit (1) : « Dans le droit actuel, il n'y a ni subordination, ni puissance privée. L'État seul domine sur les hommes. Sa volonté seule a le pouvoir de briser la volonté des individus, de disposer de leurs biens, de leur liberté et de leur vie. » Cette conception n'est-elle pas trop absolue ? Ne confond-elle pas les personnes et les biens ? N'est-elle pas une réédition de l'ancienne doctrine romaine sur les droits de l'État, appropriée aux idées germaniques contemporaines ? Combien Heffter n'a-t-il pas plutôt raison d'écrire à propos des rapports de l'État avec la propriété privée des citoyens : « Si l'État protège le domaine privé, cette protection, pourtant, n'a pas pour effet d'en rendre l'État maître au point que ce dernier puisse se l'approprier en dehors d'une nécessité ou d'une réserve expresse. » C'est la réfutation de la théorie trop exclusive de M. Laband. L'abstraction de l'idée d'ordre et d'organisation a, d'autre part, logiquement pour effet d'aboutir à la reconnaissance ou du moins à l'ingérence dans le domaine du droit international de communautés de fait, d'États en formation, d'êtres rudimentaires, et même, ce qu'admettent certains auteurs (2), de communautés belligérantes.

1. *Le droit public de l'Empire allemand.* Traduction de M. Gandilhon, Tome I, p. 119.

2. A. Rougier. *Les guerres civiles et le droit des gens*, 1903, p. 12.

Les États ne devinrent souverains que lorsqu'ils s'organisèrent. C'est d'ailleurs ce que reconnaît M. E. Nys (1) : « Au XVIIIe siècle, dit-il, un travail d'unification et de consolidation se fit dans le régime intérieur de la plupart des États Européens. » Le droit d'occupation des terres sans maître, de prise de possession des domaines vacants est le point initial du droit d'accorder des concessions. Il dérive selon nous de la notion de souveraineté ; c'est pourquoi il importait de fixer exactement le sens de cette dernière notion.

## II

### L'ÉTAT PROPRIÉTAIRE DES TERRES SANS MAÎTRE. LE PREMIER OCCUPANT

Dans la consultation qu'il a délibérée au sujet de la validité des concessions accordées par le gouvernement français au Congo, Me Barboux, l'éminent avocat à la Cour d'appel, écrit (2) : « Que la propriété soit de droit naturel, nous ne prendrons pas la peine de l'établir. Le premier colon qui défricha un champ sur lequel la main de l'homme n'avait pas laissé de trace, qui y fit lever une moisson, qui l'enferma d'un fossé et d'une palissade pour la défendre contre les bêtes sauvages, trouva dans son travail, avec le droit de dire : Ceci est

1. *La notion et le rôle de l'Europe en droit international*, p. 38.

2. Barboux. *La Dépêche Coloniale*, n° du 2 juin 1903.

à moi, le fondement juridique de la propriété. Ajoutez-y le mariage, et vous aurez le germe de toute civilisation.

» Mais ce droit de propriété, droit sacré, parce qu'il est la récompense de l'obéissance à la loi inflexible de la condition humaine, est un droit fragile, qui ne résisterait pas longtemps aux entreprises de ses ennemis, si l'État n'intervenait à chaque instant pour le défendre contre leurs assauts. Comme prix de cette protection sans laquelle le droit serait inutile, l'État lui impose certaines restrictions, soit dans l'intérêt général, soit dans l'intérêt du propriétaire lui-même, surtout quand ce propriétaire est un sauvage, voisin de la barbarie primitive, incapable d'user des biens que lui prodigue la nature, sans les gaspiller et les détruire.

« Tel est le fondement philosophique des dispositions des articles 544 et 545 du Code civil, ainsi conçus :

Art. 544. — *La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou les règlements.*

Art. 545. — *Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité.*

» Ainsi, par le fait même de sa souveraineté, l'État a le droit absolu, sans avoir à craindre aucune ingérence étrangère, de régler comme bon lui semble l'assiette et l'exercice du droit de propriété.

» Cependant, pour certains effets du droit de propriété, la loi du pays cède quelquefois le pas à la loi personnelle de l'étranger. *Mobilia sequuntur personam* est un principe généralement admis dans le droit international, au point de vue de la transmission par succession tout au moins.

Mais la loi territoriale reprend partout son empire dès qu'il s'agit des biens immobiliers. La disposition de l'article 3 du Code civil *les immeubles, même ceux possédés par des étrangers, sont régis par la loi française,* se rencontre dans toutes les législations.

C'est là reconnaître à l'État le droit et le devoir d'organiser le régime de la propriété. Cette prérogative se rattache étroitement d'ailleurs à la mission qui incombe à l'État de veiller au maintien de l'ordre. Aussi est-elle d'intérêt général, d'ordre public. Elle forme l'un des attributs primordiaux de la souveraineté, et elle n'est point subordonnée au droit privé interne. Elle a ses racines dans le droit public international, tel qu'il est interprété, reconnu et appliqué par les grands peuples civilisés.

« La même unanimité, continue Me Barboux, se rencontre pour justifier l'attribution à l'État, c'est-à-dire à la collectivité des citoyens, des biens vacants et sans maître. *Nulle terre sans seigneur* disait le droit féodal. Comment en eût-il été autrement dans un système d'institutions politiques où la terre était tout, où elle donnait à l'homme son nom, son rang social, sa noblesse,

ses privilèges, sa puissance ? Mais lorsqu'un ordre nouveau eut remis chaque chose à sa place, le même principe subsista, non moins nécessaire et non moins légitime. Si le suzerain n'a plus besoin que toute terre soit possédée par un vassal qui s'acquitte des services féodaux, l'État, chargé de maintenir la paix dans les sociétés, ne saurait tolérer le droit du premier occupant, « source de discussions et de querelles parfois sanglantes », disaient les auteurs du Code civil. »

En d'autres termes, le droit de prise de possession des terres sans maître découle directement et immédiatement du droit et de l'obligation d'organiser le régime de la propriété. Sinon il ne se conçoit pas, il n'a pas une raison juridique suffisante. Admettre que les terres vacantes sont la propriété du premier venu, c'est autoriser tous les désordres, encourager toutes les rébellions. L'attribution à l'État des biens sans maître peut se faire sans inconvénient, constituer même une faculté chez les peuples civilisés ; elle devient une nécessité d'ordre public, une utilité sociale de premier ordre, lorsque ce droit s'exerce sur des biens situés en contrée barbare.

« Ces acquisitions, écrit M. Demolombe, dérivent toutes de cette double considération, d'une part que dans une société bien ordonnée, l'occupation, c'est-à-dire l'acquisition par le premier occupant, ne saurait être admise en général sans beaucoup d'inconvénients et de désordres, et d'autre part, que l'acquisition par

l'État est très juste puisqu'elle profite également à tous les membres de la famille française (1). »

Reproduisant ce passage, Me Barboux ajoute : « Ces raisons d'utilité sociale étant partout les mêmes, on ne sera pas surpris de l'unanimité de toutes les législations. »

D'ailleurs, pas de colonisation sans ordre, sans organisation : c'est ce que M. Paul Leroy-Beaulieu reconnaît dans l'introduction de la première édition de son ouvrage sur la *Colonisation chez les Peuples Modernes :* « Tandis que l'émigration et la prise de possession, écrit-il, rentrent généralement dans la catégorie des faits individuels, la colonisation appartient incontestablement à la catégorie des faits sociaux ; c'est une des fonctions les plus élevées des sociétés parvenues à un état avancé de civilisation ; c'est, dans l'ordre social, ce qu'est dans l'ordre de la famille, je ne dis pas la génération seulement, mais l'éducation. Une société colonisée, quand elle est parvenue à un haut degré de maturité et de force, procrée, elle protège, elle place dans de bonnes conditions de développement et mène à la virilité une société sortie de ses entrailles. La colonisation est un des phénomènes les plus complexes et les plus délicats de la physiologie sociale. »

D'où la déduction que l'œuvre de la colonisation n'est pas possible sans une réglementation bien ordon-

1. Demolombe, tome IX, p. 342.

née du droit de propriété. Admettre le droit initial de tout occupant, à l'encontre des droits inhérents à la souveraineté de l'État est une hérésie sociale et juridique tout ensemble. Une hérésie sociale : parce qu'un tel système, c'est-à-dire la prédominance du droit du premier occupant venu, est la consécration de l'anarchie. Ce système n'a jamais été appliqué d'ailleurs, ni par la France, ni par l'Allemagne, ni par l'Angleterre ; il serait la négation de toute œuvre de colonisation sérieuse.

C'est commettre également une hérésie juridique : car pour qu'il en soit ainsi, il faudrait que les terres fissent partie de la catégorie des choses qui, par leur nature, n'appartiennent à personne, de ce qu'on appelle des *res nullius*. Tel est le cas du gibier. Il est, en principe, *res nullius* ; il devient la propriété du chasseur qui s'en empare, même s'il chasse sur le terrain d'autrui sans autorisation, car ce gibier n'appartient pas au propriétaire dont le droit de propriété a été violé : il est *res nullius*. Le fait d'avoir chassé sur le terrain d'autrui sans autorisation pourrait seulement donner lieu à des dommages et intérêts au profit du propriétaire, sans préjudice des peines spéciales portées par les lois sur la police de la chasse (1).

Mais ces terres dites *sans maître* ne sont-elles pas occupées par les indigènes? Et dès lors, les droits

1. Baudry-Lacantinerie, *Précis de droit civil*, T. II, p. 4.

de ceux-ci ne font-ils pas obstacle au prétendu droit de souveraineté de la Puissance colonisatrice ?

Ce serait un vice fondamental dans notre théorie, et la pratique constante des nations en matière de colonisation n'aurait plus d'autre justification que l'adage trop fameux : « La force prime le droit. »

## III

### LES DROITS DES INDIGÈNES

Le droit international moderne, tel que le comprennent la plupart des auteurs et les actes publics les plus récents, exige que l'objet susceptible de souveraineté qu'une Puissance veut occuper, soit non actuellement approprié. Dans le cas où il le serait, celui qui désire s'en emparer doit traiter avec les habitants.

Un territoire peut cependant être habité et ne pas être approprié, lorsque les individus qui l'habitent sont isolés les uns des autres sans qu'il existe entre eux la moindre notion d'État. L'occupation est possible alors, sans que l'on ait besoin de traiter avec ces individus. Elle ne lèse les droits de personne, puisque son but est l'acquisition de droits de souveraineté, et que ces droits n'appartiennent à personne. La Puissance occupante doit alors respecter la propriété privée des indigènes.

Ce n'était pas le cas du Congo ; des autorités y exis-

taient, autorités peu considérables il est vrai, mais ayant cependant les attributs du pouvoir, levant des impôts, rendant la justice, et que d'ailleurs les explorateurs reconnaissaient facilement ainsi qu'en témoignent les traités de Stanley et de Brazza.

Le Congo était donc occupé, mais occupé par ce que les auteurs appellent les tribus barbares. Que doit faire en présence de ces indigènes une Puissance qui respecte le droit des gens ? Trois théories sont en présence :

I. — La première est radicale : *Res hostium, res nullius.*

II. — M. de Martens enseigne que les barbares ne peuvent prétendre qu'à une souveraineté limitée par les droits de la civilisation et de la colonisation. Cette thèse distingue le droit de propriété des peuples sauvages et leur droit de souveraineté. En tant qu'hommes, les sauvages ont des droits inviolables. En tant que corps politique, leur droit de souveraineté n'est pas aussi respectable.

Les États civilisés ont non seulement le droit mais le devoir de porter les bienfaits de la civilisation dans les contrées barbares, et cela pour une foule de raisons : en ne cultivant pas le sol, ils frustrent sans profit le patrimoine commun des hommes. Peut-on dire que les sauvages sont les véritables propriétaires du sol qu'ils se bornent à parcourir ou qu'ils laissent inculte autour d'eux, alors que tant de nations européennes

manquent des terres nécessaires à leur nourriture. Bluntschli dit à ce sujet (1) : « Quand la contrée qui ne fait partie d'aucun État est possédée par des tribus barbares, ces dernières ne peuvent pas être expulsées par les colons des nations civilisées ; on les laissera émigrer en paix, et l'on fournira un dédommagement équitable. L'État civilisateur a le droit d'étendre sa souveraineté sur le territoire occupé par des peuplades sauvages pour favoriser la civilisation et l'extension des cultures. »

III. — Enfin, la plupart des auteurs de droit international enseignent le respect absolu de la propriété et de la souveraineté indigènes (2).

On fera donc précéder la prise de possession de traités conclus avec les indigènes. « Si l'on a affaire, dit Kant, à des peuples pasteurs ou chasseurs, dont le genre de vie exige des contrées vastes et désertes, on ne peut avoir recours à la violence, mais il faut obtenir un contrat, et même il n'est pas permis de profiter de l'ignorance de ces indigènes relativement à la cession de leurs terres. »

A cet égard, l'occupation des territoires du Congo par la France et l'Association internationale s'est faite très régulièrement.

L'Europe se peuplait, une partie de la population

1. *Le Droit international codifié*, § 280.
2. *Livre jaune 1885*, p. 20, 21, 22.

cherchait des débouchés au dehors : il fallait l'aider dans cette œuvre ; d'autre part, le machinisme obligeait les industriels à chercher pour leurs produits d'autres consommateurs que ceux du monde civilisé qui ne suffisaient plus à l'activité de leurs machines. Et alors une doctrine se fait jour : aucune partie ne doit être perdue pour la civilisation sur la surface du globe, et si une Puissance s'empare d'un territoire pour le coloniser, elle ne doit pas se contenter de le compter parmi ses possessions, mais elle doit l'ouvrir au commerce, l'explorer, l'occuper effectivement.

En 1762, déjà, J.-J. Rousseau disait dans le *Contrat Social* : pour autoriser sur un terrain quelconque le droit du premier occupant, il faut, entre autres conditions : « qu'onen prenne possession non par une vaine cérémonie, mais par le travail et la culture, seul signe de propriété qui, au défaut de titres juridiques, doive être respecté d'autrui. »

Signalons cependant l'opinion de M. Salomon (1) d'après lequel l'État est maître absolu de son territoire et peut agir « comme un propriétaire négligent qui laisse ses champs en friche. »

Nous verrons l'unanimité avec laquelle les nations européennes ont introduit ce mode d'appropriation des terres dans leurs colonies. Mais il n'est pas sans intérêt de montrer tout d'abord que cette façon d'agir, par-

1. Salomon. *L'occupation des territoires sans maître.* Giard, 1889.

tout conforme aux règles du droit, leur était imposée par la nature des choses plus encore en Afrique que dans toute autre colonie.

A cet égard, les considérants d'un arrêt de la Cour d'appel du Congo français, en date du 5 juin 1900, nous semblent particulièrement probants :

« Considérant que les traditions les plus anciennes et les plus généralement en vigueur, en Afrique, nous montrent que les terres appartiennent au prince, qu'en lui se confondent la souveraineté et la propriété, celle-ci étant en quelque sorte un attribut de celle-là ; que la masse indigène, individu ou collectivité, ne peut posséder que dans les limites d'une autorisation exprimée, soit expressément, soit tacitement, mais toujours révocable ; que le principe est à ce point inflexible, qu'en cas de changement de souverain, le concessionnaire reçoit une nouvelle investiture, moyennant une redevance en nature ; que s'il est loisible pourtant au détenteur de louer sa terre pour en tirer profit, il lui est interdit de l'aliéner, sous peine d'expulsion ; qu'ainsi l'on peut dire que la condition des terres sous ce régime, est assez semblable à celle de notre ancien droit féodal où le suzerain avait le *domaine éminent* et le vassal le *domaine utile*.

» Considérant que sous l'influence du mahométisme et du christianisme, il s'est introduit un autre régime dans les centres africains où s'implantaient le plus fortement les nouvelles doctrines ; qu'on s'est élevé, peu

à peu, à la conception d'une sorte de propriété individuelle sur les terres mortes ou incultes s'affirmant par leur première occupation, et se consolidant par leur mise en culture, mais que le caractère nomade des populations de la brousse ou du désert, ou les nécessités où elles sont de se déplacer fréquemment, soit par suite de l'épuisement du sol, soit à l'occasion d'hostilités ou de guerres entre tribus, soit sous l'empire de superstitions, qui leur font attribuer des causes surnaturelles aux événements ou aux accidents qu'ils ne peuvent raisonner ou expliquer, et les menant à croire qu'il leur est jeté un sort et que la terre qu'ils occupent est la proie des fétiches, ont fait poser et admettre, par contre, ce correctif que, si le sol précédemment occupé et cultivé est abandonné, il redevient *res nullius*, susceptible de nouvelles occupations et appropriations. »

## CHAPITRE V

## La pratique universelle.

### I

### LA PRISE DE POSSESSION

Le domaine du Congo pouvait donc être *res nullius* avant l'intervention des Puissances. Il n'en fut pas longtemps ainsi. Les droits de la France d'une part, de l'État Indépendant de l'autre, proviennent de diverses causes dont la principale est la prise de possession, ou l'occupation à titre de souveraineté, conforme aux règles généralement reconnues par le droit international.

L'occupation suppose la volonté de s'approprier d'une manière permanente les territoires sans maître ; la volonté d'appropriation doit être suivie d'une prise de possession effective et être constatée par des mesures propres à établir une domination permanente ; la Puissance occupante doit assurer l'existence d'une autorité suffisante.

Par conséquent, l'occupation ne saurait être vrai-

ment effectuée au moment même de la prise de possession ; elle ne le deviendra que plus tard, par le fait d'une organisation politique, impliquant une idée de continuité et de permanence. C'est donc bien de la prise de possession organisée, appuyée par une autorité, protégée par la force publique qu'il s'agit.

Une conséquence logique de la souveraineté et de la domination sur les terres, c'est qu'une prise de possession par des particuliers ne vaut qu'autant qu'elle est ratifiée par l'État souverain.

Bluntschli rattache nettement le droit d'occupation à la souveraineté territoriale.

C'est, dit-il, une des applications de la souveraineté à l'intérieur, mais appliquée aux relations et aux rapports des États entre eux, elle acquiert une importance exceptionnelle. L'illustre jurisconsulte allemand poursuit en ces termes, confirmant décidément la thèse que nous défendons : « Pour autant que le sol, bien que susceptible d'être l'objet de la propriété privée, n'a pas encore été possédé et n'est devenu la propriété de personne, l'État a le droit de disposer lui-même du sol, d'en conférer à d'autres la propriété, ou d'en autoriser la prise de possession. »

Il commente cette règle de la manière suivante :

1° « La souveraineté territoriale rentre dans le droit public au même titre que la propriété rentre dans le droit privé ; elles ne sont nullement identiques. La personne qui a droit à la souveraineté territoriale

est et ne peut être que l'État, parce que la souveraineté appartient à l'État seul ;

2° » La souveraineté de l'État ne se rapproche de la propriété que lorsque le sol n'est pas susceptible d'être l'objet de la propriété privée, ou lorsqu'il n'est pas encore ou n'est plus l'objet de la propriété. »

Sur ce point, on peut distinguer deux opinions différentes. L'une considère comme bien vacant le terrain susceptible d'être l'objet de la propriété et pouvant le devenir à la suite d'une occupation, mais ne l'étant pas encore ; d'après l'autre opinion, l'État est le propriétaire de tout le terrain non occupé, et l'on ne peut s'en approprier aucune parcelle sans l'autorisation de l'État.

Le premier système était admis, en partie du moins, par les Romains ; le second, plus conforme aux idées germaniques, est reconnu par le monde moderne. Il est appliqué en grand dans les colonisations de l'Angleterre et des États-Unis d'Amérique du Nord ; et les intérêts des colons, comme ceux de la bonne culture du sol, sont évidemment mieux sauvegardés avec ce système qu'avec le premier.

## II

### PORTUGAL, HOLLANDE, ITALIE, ALLEMAGNE

Le décret portugais du 9 mai 1901 décide que dans les possessions portugaises d'outre-mer, tous les ter-

rains qui ne constituent pas une propriété privée sont du domaine de l'État.

La Hollande applique des règles identiques, ainsi qu'il résulte de la loi du 21 juillet 1890.

L'Italie affirme son droit sur les terres vacantes de la colonie d'Erythrée par le décret du 19 janvier 1893.

En ce qui regarde l'Afrique orientale allemande, l'ordonnance du gouvernement impérial en date du 1er septembre 1891 stipule que le gouvernement seul a le droit de prendre possession des terres vacantes (Herrenloses Land) (1).

Une ordonnance impériale du 26 novembre 1895 précise ce qu'il faut entendre par terres vacantes de la Couronne, et en réglemente la prise de possession, ainsi que l'aliénation. L'article 1er applique et généralise le principe énoncé dans l'ordonnance du 1er septembre 1891. Il est conçu en ces termes :

« Sous réserve des droits de propriété ou autres droits réels, que des particuliers ou des personnes juridiques, des chefs ou des communautés indigènes peuvent élever, ainsi que des droits d'occupation de tiers résultant de contrats passés avec le gouvernement impérial, toute terre de l'Afrique orientale allemande est terre vacante de la Couronne. La propriété en appartient à l'Empire. »

Il y a plus. L'Allemagne a affirmé et appliqué ce même droit dans le Bassin conventionnel du Congo.

1. *Revue de droit international et de législation comparée*, T. V, n° 4.

Nous lisons en effet à ce sujet dans une brochure récente du Baron Charles Von Stengel (1) : « Dans le Bassin conventionnel tombe tout le territoire de l'État du Congo, plus une partie des possessions allemandes de l'Afrique orientale. » Les possessions anglaises de l'Est africain au-dessous du 5° de latitude Nord, et celles qui sont situées au Nord du Zambèze font également partie du Bassin conventionnel.

Nous lisons d'autre part, à l'article 7 de la convention conclue le 30 novembre 1890 entre le gouvernement allemand et la Compagnie allemande de l'Afrique orientale ce qui suit : « Le gouvernement impérial octroie à la Compagnie le droit exclusif d'acquérir par prise de possession la propriété des terres vacantes et de leurs dépendances immobilières, et, en première ligne, le droit d'occupation des forêts, toutefois sous la réserve du droit du gouvernement impérial d'acquérir la propriété pour l'empire, par la voie de l'occupation des biens sans maître, pour autant qu'il juge devoir employer ces biens à des constructions publiques dans l'intérêt de l'administration ou de la sûreté des côtes. »

Et, à l'article 4 de la convention passée le 3 août 1891 par le gouvernement impérial avec cette même Compagnie, il est dit que « le territoire qui lui est concédé en pleine propriété et les parcelles qu'elle est autorisée à choisir à son gré pour en prendre posses-

1. *L'État du Congo, étude politico-coloniale*, Munich, 1903.

sion, sont, soit la propriété du gouvernement impérial en vertu d'un titre privé ou de droit public, soit soumis, comme biens sans maître, au droit d'occupation du gouvernement impérial. »

Le principe est plus nettement formulé encore, en ce qu'il fait du droit d'occupation un privilège exclusivement gouvernemental, dans l'article 1er de l'ordonnance du gouvernement impérial, en date du 1er septembre 1891, relatif aux biens vacants et sans maître, situés dans les territoires allemands de l'Est africain. Il y est déclaré que dans le territoire de la sphère d'intérêts, telle qu'elle est délimitée par le traité anglo-allemand du 1er juillet 1890, mais en exceptant la bande de côtes qui appartenait jadis au Sultan de Zanzibar et divers autres pays, le droit de possession des terres sans maître n'appartient qu'au gouvernement.

## III

### ANGLETERRE

L'Angleterre elle-même a-t-elle agi autrement ? Nullement. Nous avons fait connaître plus haut le témoignage non suspect de Bluntschli à cet égard. Les faits confirment pleinement cette appréciation.

Les débuts de la colonisation anglaise furent, comme ceux de toute colonisation, des concessions. Or, l'octroi des concessions suppose, de toute évidence, la prise de possession à titre de propriétaire, des terres sans

maître. C'est ce que reconnaît l'un des ennemis les plus déclarés de l'État Indépendant du Congo. « Si l'on admet, dit M. Morel, la prétention de l'État à la propriété des terres, alors l'État, étant propriétaire, peut disposer de ces terres en faveur de qui il lui plaît, et aux conditions, quelles qu'elles soient, qui lui conviennent le mieux. Si l'on admet la prétention de l'État d'être propriétaire des produits du sol — les produits du sol ayant une valeur commerciale que fournit le territoire — alors l'État peut, en sa qualité de propriétaire, céder sa propriété à d'autres. »

Déjà en 1503, écrit M. Paul Leroy-Beaulieu, Henri VII, l'un des rois les plus judicieux de l'Angleterre, en accordant à une compagnie de marchands de Bristol un privilège pour des voyages de découvertes, s'était exprimé en ces termes : « C'est notre volonté que dans les terres découvertes, les hommes et les femmes d'Angleterre puissent se fixer librement, et, de plus, que le commerce avec les colonies, soit réservé aux sujets anglais. »

Les colonies anglaises se divisent, on ne l'ignore pas, en trois classes : les colonies de propriétaires, les colonies à charte, et les colonies de la Couronne.

Sans entrer dans le détail de l'organisation de ces colonies, faisons observer que dans les premières, les particuliers obtenaient, soit par concession gracieuse, soit moyennant une rétribution pécuniaire, l'exercice des droits de la souveraineté dans les pays où ils avaient des établissements.

Dans les deuxièmes, ces mêmes droits étaient attribués à des compagnies privilégiées de marchands.

Les troisièmes durent leur origine et leur constitution à l'ingérence directe de l'État, bien que cette ingérence fût toujours très limitée en droit, et absolument nulle en fait.

Déjà les *Proprietary Colonies* avaient comme point de départ, l'octroi de la libre disposition des terres, car dès 1632, Lord Baltimore en bénéficiait au Maryland, en même temps qu'il jouissait de droits gouvernementaux presque absolus.

La propriété des terres sans maître par l'État ou par ceux qui tenaient de lui les pouvoirs qu'ils exerçaient, formait donc le point de départ, la base de la propriété coloniale anglaise, quel que fût le régime adopté comme mode de colonisation.

A partir de la fin du XVIII^e siècle, ainsi que le rappelle M. Barboux dans sa consultation, l'Angleterre fit d'ailleurs usage de son droit de souveraineté sur le sol.

Les concessions de terre furent accordées au Canada avec prodigalité. M. Paul Leroy-Beaulieu rappelle que dans le Bas-Canada, un seul gouverneur accorda 1.425.000 acres de terre, l'acre valant 40 ares, à soixante personnes. Dans le Haut-Canada, en 1825, sur 17 millions d'acres, étendue presque égale à celle de l'Irlande, 15 millions avaient été concédés, bien que la population ne fût que de 150.000 âmes, et à cette époque, il ne

restait pour ainsi dire plus de terres fertiles à la disposition du gouvernement.

L'article 23 de la Charte Royale du 3 septembre 1888 à la Compagnie anglaise de l'Afrique orientale autorise cette Compagnie : « A exploiter les mines ou autres industries, à accorder à des tiers des concessions de mines, le droit d'exploiter des forêts, ou d'autres droits : d'améliorer, d'assainir, de planter, de cultiver toutes les terres acquises ou à acquérir par la Compagnie ; à coloniser ses territoires ou à provoquer l'immigration des colons, à concéder toutes les terres comprises dans les territoires de la Compagnie, à terme ou à perpétuité, à titre de gage ou autrement. »

M. Ernest Nys, dans son récent ouvrage (1), rappelle les divers faits constatés dans une enquête de l'*Institut Colonial International*, et relevés par M. Camille Janssen (2).

Dans la colonie du Lagos, dit M. E. Nys, le gouvernement est investi, par les lettres patentes qui ont constitué la colonie, du pouvoir de concéder et de vendre les terres situées dans la colonie, qui étaient des terres vacantes aux dates de cessions.

Les mêmes dispositions existent pour Sierra-Leone, pour la Gambie, pour le Natal, pour la Rhodésia, pour le Cap de Bonne-Espérance, pour le Bornéo septen-

1. *Le droit international, les principes, les théories et les faits*, p. 406.

2. *Le régime foncier aux colonies*, T. V, pp. 15, 94, 127, 177, 221, 258, 324, 352, 375 et T. I, p. 34.

trional britannique. Dans l'acte de cession des îles Fidji, en date du 10 octobre 1874, il est stipulé que la propriété absolue de toutes les terres vacantes, ou sur lesquelles le droit personnel de propriété n'est pas suffisamment justifié est ou sera déclarée dévolue à Sa Majesté, ses héritiers ou ses successeurs.

Cette règle a été également appliquée dans l'Inde Anglaise, au Bengale, dans l'Annam et à Hong-Kong.

Le même régime fut mis en vigueur en Australie. On y débuta, comme au Canada, par des libéralités de terre sans mesure. On y fit plus tard l'application du procédé Torrens Wakefield, lequel consistait à vendre les terres incultes à un prix relativement élevé et à employer le produit de ces ventes en primes à l'immigration. La valeur de ce procédé de colonisation peut être discutée.

Il est cependant hors de doute que l'Angleterre l'a laissé appliquer et ne l'a point considéré comme contraire, ni aux droits des habitants primitifs de la colonie, ni aux principes les plus larges de la liberté commerciale.

Les jurisconsultes anglais n'hésitent pas d'ailleurs à reconnaître la légitimité du droit d'occupation. Leur théorie est ainsi résumée :

« Lorsque l'Angleterre prend possession d'une contrée non occupée, tout le pays échoit à la Couronne, et la Couronne attribue aux particuliers des portions de pays, réservant comme domaine de la Couronne tout

ce qui n'est pas concédé, ainsi qu'un droit de juridiction sur tout le territoire (1). »

Dans un article de l'*African Review* du 26 septembre 1903, consacré à l'analyse critique du Livre bleu sur les institutions indigènes de la Côte d'Or, nous lisons : « Où est la différence de principe entre ce système (celui de l'appropriation par l'État de toutes les forêts et de toutes les terres vacantes) et celui de l'État du Congo ? Pratiquement, il n'y en a aucune. Nous n'avons pas, en ce moment, sous les yeux le texte des lois de la Rhodésie septentrionale, mais nous voyons, dans une brochure récente de la Chartered, qu'elle se dispose à concéder des terres de plusieurs millions d'acres de superficie, pour des fermes, à toutes les personnes solvables. Il est donc très évident que la situation doit être la même. »

Dans l'Afrique centrale britannique, le « chief justice » a déclaré récemment, à l'occasion d'un procès important qui lui était soumis, relatif à des terres d'indigènes, que les terres sur lesquelles on ne pouvait pas établir un droit au moyen d'un acte ou d'un certificat de propriété postérieur en date aux premiers traités, appartiennent à la Couronne, et que les indigènes sont des tenanciers de l'administration.

Dans l'Afrique occidentale, continue la revue anglaise,

1. Creasy, *The Imperial and Colonial Constitutions of the Britannic Empire*, p. 66.

dans les colonies françaises et allemandes, un droit absolu de propriété a été établi sur toutes les terres vacantes.

Un récent discours de sir William Mac Gregor, gouverneur du Lagos, faisait ressortir que le grand avantage du système des concessions de terres est que les colonies sont en état de construire des chemins de fer, dans une large mesure. Ce procédé, dit-il, est si répandu dans son application que nous le rencontrons à l'heure actuelle dans l'Australie du Sud, au Cameroun et au Dahomey. Le système repose sur ce principe que toute terre inoccupée fait partie du domaine de l'État et appartient à la Couronne.

## IV

### ÉTAT INDÉPENDANT ; CONGO FRANÇAIS

Et lorsque le colonel de Winton, administrateur général de l'État Indépendant du Congo, publiait à Boma le 1er juillet 1885, en conformité d'un décret du 1er juin 1885, une ordonnance dont l'article 2 dénie le droit au premier venu d'occuper sans titre les terres sans maître, de déposséder les indigènes de celles qu'ils occupent, et proclame nettement le principe que les terres vacantes doivent être considérées comme appartenant à l'État, il appliquait purement et simplement des théories universellement admises.

Au Congo français, trois décrets du 28 mars 1899 organisent : 1° le régime de la propriété foncière ; 2° le régime forestier ; 3° le régime des terres domaniales.

Nous n'avons pas à insister sur les deux premiers de ces décrets qui ont en vue : le premier, l'introduction au Congo français du régime de l'Act Torrens, avec immatriculation facultative des immeubles, et l'organisation du crédit agricole ; le second, la protection des richesses forestières contre une exploitation abusive.

Le troisième décret dit, dans son article 1er : « *Les terres vacantes et sans maître dans le Congo français font partie du domaine de l'État.* »

C'est l'application du système du Code civil que nous avons précédemment exposé.

De l'ensemble de ces faits, il résulte, à toute évidence, que la domanialité de l'État sur les terres sans maître est appliquée par tous les États colonisateurs sans exception : l'Angleterre, l'Allemagne, le Portugal, l'Italie, l'État indépendant, la France, et que ce principe est reconnu sur tout le continent africain, en particulier dans toute la région du Bassin conventionnel du Congo.

Soit qu'on envisage les droits du premier occupant, soit qu'on fixe les prérogatives de la souveraineté, soit qu'on recherche le droit privé interne, qui en est l'expression, l'État Indépendant du Congo d'une part, la France de l'autre, sont seuls propriétaires des terres

vacantes et sans maître, dans les limites du territoire qui est reconnu leur appartenir.

Le bon sens indique d'ailleurs que cette mainmise de l'État sur les biens sans maître est le premier stade de la constitution de la propriété dans un pays qui s'ouvre à la civilisation. N'a-t-on pas vu partout, à l'origine de la formation des sociétés, l'appropriation collective du sol précéder l'appropriation individuelle ? S'imagine-t-on que, d'ici à un siècle, par exemple, le régime agraire au Congo subsistera tel qu'il est aujourd'hui ?

A ce propos, M. de Smet de Naeyer, ministre des finances belge,faisait observer à la Chambre des Représentants le 1er juillet 1903, combien il était étrange de voir, en ces temps de Georgisme (1) et de doctrines de nationalisation du sol (2), des collectivistes s'élever contre le régime congolais actuel et prendre ce qu'il appelait des allures manchestériennes.

« Il est étonnant, disait-il, de les voir condamner absolument la propriété domaniale au Congo, là où il existe de grandes étendues de terres non occupées, où il n'y a, dès lors, aucune reprise, aucune expropriation ni dépossession à effectuer, alors que, en Belgique, où tout le sol est dans l'état juridique de propriété individuelle, ils voudraient instaurer la propriété collectiviste.

» La propriété individuelle procède de la propriété

1. Henry George, *Progrès et Pauvreté*, 1861.

2. Wallace, *La Nationalisation du sol*, 1892.

collective, et c'est de l'incohérence que de vouloir tout individualiser dans un pays neuf, et, d'autre part, tout ramener à la collectivité dans un pays qui atteint le degré de civilisation du nôtre. »

Il ne saurait désormais subsister aucun doute sur le droit de propriété des terres sans maître dans le Bassin conventionnel du Congo.

La propriété, aux termes de l'article 544 du Code civil, étant le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements, le droit d'accorder des concessions sur ces terres sans maître, ou de les céder, découle de la propriété, il en fait partie intégrante.

Voyons donc quel usage l'État Indépendant et la France ont fait de leurs droits au Congo.

# TROISIÈME PARTIE

## L'Expérience Congolaise

---

## CHAPITRE VI

### Historique des concessions.

### I

#### L'ÉTAT INDÉPENDANT ET LE DOMAINE PRIVÉ

Pour mettre en valeur ses vastes territoires, l'État Indépendant a employé toutes les méthodes : mise en exploitation directe par l'État, puis exploitation par des compagnies à privilèges, et, en dernier lieu, système des grandes et moyennes concessions foncières accordées à des sociétés puissantes, se chargeant : soit de l'exploitation proprement dite, soit de l'exécution de grands travaux d'utilité générale.

Dès le 9 février 1887 se fonde en Belgique la « Compagnie du Congo pour le commerce et l'industrie » qui se proposait de faire toutes les opérations de commerce, de finance, d'industrie, et même de travaux

publics de l'Etat Indépendant. Reprenant l'ancien objectif du Comité d'Études, elle devait étudier les moyens d'établir des rapports entre le Haut et le Bas Congo, et surtout la création du chemin de fer de Matadi au Stanley-Pool, destiné à tourner les rapides du fleuve. Avant qu'elle se mît à l'œuvre, « le gouvernement congolais, appréciant les services multiples qu'elle s'apprêtait à lui rendre (1) » lui donna par une convention du 26 mars 1887 la pleine propriété de 150.000 hectares de terre qu'elle choisit dans les bassins de la Busira et du Momboyo.

Menée par des hommes énergiques et pleins de foi dans la réussite de leur œuvre, elle prit bientôt une certaine importance sous la dénomination familière de « la Douairière ». Comprenant qu'il fallait diviser une tâche aussi considérable pour la mener à bonne fin, ses fondateurs créèrent un certain nombre de sociétés, filiales de la précédente, et ayant chacune un objectif spécial.

L'une d'elles, la Compagnie du Katanga, menant avec succès, sous des chefs commissionnés par l'État et munis de pleins pouvoirs, ses colonnes guerrières jusqu'aux limites extrêmes du pays, fit reconnaître le drapeau de l'État Indépendant par tout le Katanga.

Aussi, en vertu de la convention du 21 mars 1891, l'État, reconnaissant le concours si patriotique que la

1. Wauthers, *L'État Indépendant du Congo.*

Société ne lui avait pas marchandé, lui donne en pleine propriété le tiers des terres domaniales situées dans un territoire immense comprenant toute la partie sud-est de l'État. Dans l'ensemble, ce cadeau princier équivalait à peu près à la superficie de la France.

Pendant ce temps, diverses sociétés commerciales s'étaient fondées qui, propriétaires du seul emplacement nécessaire à la construction de leurs factoreries, faisaient librement le commerce.

Vers 1892, l'attitude du gouvernement se modifie : attiré par les gros bénéfices que les particuliers retirent du commerce de l'ivoire et du caoutchouc, il songe à l'exercer à son profit.

Il exige donc des noirs qu'ils livrent ces produits, à un prix déterminé, soit aux agents de l'État, soit à des factoreries auxquelles il a cédé, dans un rayon déterminé, et à l'exclusion de tout autre, l'exploitation de ce produit.

Pour édicter cette défense, l'État se base sur cette idée que l'indigène ignorant et paresseux, n'ayant jamais fait le commerce de l'ivoire et du caoutchouc, celui qui les vend à des commerçants vend à autrui le produit des terres vacantes et sans maître, propriété de l'État.

Ce fut, en Belgique, un tolle général. L'État invoquait le droit absolu de disposer des fruits de son domaine ; les Sociétés commerciales s'appuyaient sur l'Acte de Berlin qui a institué la liberté commerciale.

Elles protestèrent contre le monopole que s'attribuait l'État et qui allait entraîner la ruine des Sociétés privées.

Un *modus vivendi* fut conclu entre Léopold II et le groupe d'intérêts particuliers dirigé par le colonel Thys, le grand inspirateur du chemin de fer de Maladi au Stanley-Pool.

Un décret du 30 octobre 1892 a établi le régime suivant (1) :

Le territoire de l'État est divisé en trois zones.

La première zone comprend de vastes territoires au Nord de l'Équateur. Elle est formée par la moitié de la forêt vierge équatoriale. Toutes les terres vacantes y appartiennent à l'État, qui se réserve le droit de récolter l'ivoire et le caoutchouc sur le Domaine Privé (D. P.), soit par lui-même, soit avec le concours de compagnies intimement unies à lui.

La seconde zone comprend le quart Sud-Est de la forêt équatoriale, et des territoires excentriques. Cette région est encore fermée aux commerçants. Il est décidé que le mode d'exploitation du caoutchouc sera réglé lorsque les circonstances le permettront. La Compagnie du Katanga y opère.

Enfin, la troisième zone est située au Sud et à l'Ouest (Mayombé et région des cataractes, rives du Haut-Congo depuis Stanley-Falls jusqu'au Stanley-Pool). Les

1. Lefébure. *Le Régime des Concessions au Congo*, 1904.

terres ne sont pas classées dans le D. P. ; l'État se réserve d'assurer la mise en valeur de ces terres en les mettant à la disposition d'entreprises commerciales et de colonisations particulières. Pour cette zone, comme pour la première, l'exploitation et le commerce de l'ivoire vivant sont interdits.

Un décret du Roi souverain du 5 décembre 1892 dispose que les terres domaniales, désignées à l'article 2 du décret du 30 octobre 1892, forment un domaine privé de l'État dont les revenus nets seront affectés au paiement des dépenses publiques.

L'État favorisa la création de nouvelles Compagnies, à concession et à privilège, constituées en vue de l'exploitation du domaine privé, avec l'appui moral et effectif du gouvernement.

La *Société anversoise du commerce au Congo* fondée le 2 août 1892 au capital de 400.000 francs, porté plus tard à 1.700.000, obtient pour un terme renouvelable de cinquante années, la concession des forêts domaniales situées dans le bassin de la Mongala, avec le droit exclusif d'exploiter tous les produits de la forêt. Cette concession comporte la location, pour le même terme de cinquante années, de toutes les terres domaniales situées dans la Mongala. Par contre, la Société s'engage à payer à l'État des redevances spéciales s'élevant à 300 francs par 1000 kilogrammes de caoutchouc récolté, 150 francs pour la même quantité de cire ou de copal, et

5 0/0 de leur valeur sur les marchés d'Europe pour l'ivoire et les autres produits.

L'*Anglo-Belgian Rubber and Exploration Cy*, créée à Anvers le 6 août 1892, au capital de 1 million, obtient l'entière propriété des terres vacantes appartenant au Domaine dans les bassins du Lopori et de la Maringa et, pour un terme de trente années, tous les produits des forêts dans ces bassins ; la récolte de l'ivoire lui est même réservée.

Ainsi l'État n'exploite pas tout le domaine privé pour son compte ; il se substitue des sociétés délégataires de ses droits et privilèges, et qui bénéficient de l'organisation administrative.

Pour donner une idée de la variété des sociétés employées par le roi Léopold, rapportons les avantages accordés à deux compagnies se chargeant, avec la collaboration de l'État, de la construction de voies ferrées, avantages que M. Paul Leroy-Beaulieu approuve hautement (1).

La première se proposait de construire le chemin de fer du Bas-Congo au Stanley-Pool, pénible entreprise dont l'achèvement a coûté tant d'efforts :

« Outre tous les terrains que l'État doit fournir gratuitement à la Compagnie pour l'établissement de la voie, il est fait concession à celle-ci en pleine propriété de toutes les terres dont elle voudra prendre possession

1. P. Leroy-Beaulieu, *op. cit.* T. II, p. 676 et 681.

au fur et à mesure de la construction de la ligne dans une zone de 200 mètres de profondeur de chaque côté de la voie. Il lui est alloué en outre 1.500 hectares de terre pour chaque kilomètre de voie ferrée construit et livré à l'exploitation..... Enfin l'État s'engage, jusqu'à l'expiration de la concession de 99 ans, à accorder annuellement à la Compagnie, à titre de subside, 20 0/0 du produit brut des droits de sortie qu'il aura perçus pendant l'année... »

La seconde, de création toute récente (1902), doit construire le chemin de fer réunissant le Congo supérieur aux grands lacs africains.

On consent en sa faveur, non seulement de très larges attributions de terre, au moins 40.000 kilomètre carrés, mais aussi des droits miniers. L'État, qui garantit un intérêt minimum de 4 0/0 au capital engagé (25 millions) et se charge de l'infrastructure, tout en se faisant rembourser le prix de ses travaux, touchera la moitié des bénéfices nets réalisés par la société et provenant tant de l'exploitation des chemins de fer, que de celle des terres et mines attribuées à la Compagnie.

Quant à la zone où le domaine n'est pas « privé » mais simplement « domaine de la Couronne », plusieurs solutions sont possibles.

1° L'État peut céder l'exploitation à des sociétés concessionnaires. Et cela, soit par une simple autorisation d'exploiter, soit, et c'est le cas le plus fréquent, par

une concession à privilège exclusif, en ce qui concerne le caoutchouc (décret du 30 octobre 1892).

Ces concessions ne peuvent s'étendre que sur un rayon de 30 kilomètres autour de la factorerie. C'est donc une superficie de 282.000 hectares qui est réservée à la Compagnie privilégiée.

2° L'État peut laisser l'exploitation libre. C'est le cas de la récolte de l'ivoire fossile, qualifié produit du sol, et du caoutchouc, là où la récolte n'en est pas réservée. L'indigène doit remettre à l'administration un cinquième de sa production ; l'Européen paie 0 fr. 50 par kilogramme.

3° Enfin l'État peut vendre ou louer ses terres à des particuliers (Décrets du 8 octobre 1897 ; 1er et 2 février 1898).

Les deux dernières solutions ne rencontrent plus guère d'application, en raison de la concurrence que fait l'État, dans la troisième zone, aux libres commerçants, et des privilèges accordés à des sociétés concessionnaires.

Il résulte de cet exposé que :

1° L'État Indépendant perçoit un impôt sur le domaine privé.

2° Il exploite lui-même certaines régions de ce domaine.

3° Il est intéressé pécuniairement dans les sociétés privilégiées.

La production du domaine privé alimente pour une

somme de 16 millions le budget, qui s'élève à 28 millions.

Dans ce chiffre, le produit du portefeuille figure pour un peu plus de 1.100.000 francs.

Qu'est-ce donc que le Portefeuille ?

L'État Indépendant participe aux Sociétés en faisant à chacune d'elles des apports, en échange desquels il reçoit des parts de capital ou des actions libérées qui lui assurent une participation aux bénéfices, indépendante des redevances diverses qui lui sont payées en tant qu'État, puissance publique.

Ces apports, ce sont les titres de la concession, les transports administratifs, bref tout ce qui émane de la puissance publique.

La Société anversoise, par exemple, est représentée par 3.400 parts de capital, sans désignation de valeur, dont l'État a reçu la moitié.

L'Abir, au capital de 1 million, a créé 2000 actions de jouissance ; la moitié en a été remise à l'État Indépendant.

La Compagnie du Lomani lui réserve 25 pour 100 de son excédent après répartition des bénéfices statutaires.

La Compagnie du Katanga, au capital de 3 millions, a remis à l'État 600 actions privilégiées de 500 francs entièrement libérées, et 800 actions ordinaires, sur 18.000, sans désignation de valeur.

Afin d'entraver la concurrence que se faisaient les

quatorze sociétés du bassin du Kassaï et la dépréciation qu'elles amenaient dans les cours, l'État Indépendant a suscité la formation du trust du Kassaï. Il absorbe ces sociétés rivales dont le capital originaire, représentant 16 millions, a subi une diminution notable. Sur les 4.020 parts créées, l'État en a gardé la moitié, comme valeur représentative de l'apport de son administration, de sa force publique.

Le roi Léopold qui peut dire dans son Congo « l'État, c'est moi », se fait, on le voit, la part belle. Mais il ne faut pas oublier, comme le fait remarquer M. Pierre Mille, que les millions de bénéfices réalisés sont aussitôt remployés, « remis dans l'affaire ».

Les résultats de cette intelligente activité ne se sont d'ailleurs pas fait longtemps attendre.

En 1887, l'exportation du Congo belge était de 1.680.441 fr. 45. En 1890, elle arrive à 8.242.119 francs. Elle passe à 10.943.019 francs en 1895 et à 15.146.979 en 1897. A ce moment a lieu l'ouverture du chemin de fer de Matadi au Stanley-Pool, et brusquement les exportations montent à 22.163.481 francs ; en 1899 elles atteignent le chiffre respectable de 36.067.969 fr. 25.

Les importations suivent la même marche ascendante : de 4.984.455 francs en 1892, elles s'élèvent rapidement au chiffre de 23 millions en 1899.

De 1887 à 1896, la production du caoutchouc importé du Congo belge à Anvers passe de 30.050 kilogrammes à 1.106.395. En même temps, toutes les sociétés con-

golaises prennent un énorme développement, et leurs actions sont l'objet d'une hausse formidable (1).

## II

### LES SOCIÉTÉS FRANÇAISES

C'est vers 1890 seulement que se pose, en France, la question du meilleur mode d'exploitation des colonies.

Devant le Conseil supérieur des Colonies réuni le 21 janvier 1891, M. Étienne la résout en ces termes : « Il est indispensable d'imiter ce que d'autres Puissances n'ont pas hésité à faire à l'égard des sociétés commerciales. L'Angleterre, l'Allemagne, l'Italie, la Hollande ont concédé des chartes à privilèges qui donnent à des sociétés la libre possession de certains territoires, avec obligation pour elles d'y créer des routes, d'y améliorer le cours des fleuves, d'y cultiver le sol, mais aussi avec la sécurité que personne ne pourra venir derrière elles jouir et bénéficier de leurs dépenses et de leurs efforts. Ces Puissances ont justement pensé que l'initiative individuelle ne pouvait pas intervenir utilement dans un pays où l'élément européen n'a pas encore pénétré, où de nombreuses expériences sont à faire, où les frais généraux sont lourds à sup-

1. Voir les statistiques ci-après, p. 142.

porter au début. Des sociétés à capitaux puissants, au contraire, peuvent surmonter les difficultés des premières années sans se lasser ni se décourager. Il n'est que temps d'imiter nos voisins, si nous voulons tirer parti de notre vaste domaine colonial. »

M. Étienne voulait donc la résurrection des Compagnies de l'ancien régime, jouissant à la fois de droits politiques régaliens, et de privilèges ou monopoles économiques. Elles auraient été créées par simple décret, pour une durée de 99 ans.

Cette proposition rencontre des adversaires résolus. M. Léveillé se fait leur interprète ; il attire l'attention sur le manque de garanties contre les abus de toutes sortes : indigènes maltraités, richesses naturelles dilapidées ; sur l'absence de tout contrôle au sujet de la mise en valeur des territoires. L'État, qui effectuait un apport considérable de territoires, ne retirerait aucun avantage, aucun fermage de ces sociétés ? Si, le risque de se voir demander de nombreux millions d'indemnité en cas de résiliation, sous la pression de l'opinion publique. Enfin, le contrôle du Parlement et du Conseil d'État ne s'imposait-il pas en pareille matière ?

M. Léveillé dépose un contre-projet : la société concessionnaire de terres devait se soumettre à certaines obligations, son type se rapprocherait de celui des Compagnies de chemin de fer ; l'État conservait donc ses droits régaliens. Une loi de principe était nécessaire, et chaque concession faisait l'objet d'un décret rendu

en Conseil d'État ou en Conseil des ministres (1).

Le projet de M. Étienne triomphe devant le Conseil supérieur des colonies. M. de Freycinet, président du Conseil, n'accepte pas cette solution. Il veut faire trancher le problème par le Parlement et dépose au Sénat, le 19 juillet 1891, un projet de loi : des décrets d'administration publique créeront les Compagnies privilégiées.

Une commission est nommée : la controverse s'y ranime entre partisans et adversaires du système de M. Étienne, si bien que l'on n'aboutit pas. En 1896, M. Lavertujon, l'un des membres de la commission, rédige un projet analogue à celui de M. Étienne. L'année suivante M. Pauliat dans un rapport très complet, préconise les idées de M. Léveillé, sans plus de résultat.

Il est intéressant de remarquer que ses conclusions étaient, dans l'ensemble, plus à l'avantage des Compagnies concessionnaires du Congo que les décisions prises depuis par le ministre des colonies après consultation de la commission des concessions (2).

Mais pendant ce temps, un ministre des colonies partisan, comme M. Étienne, des grandes Compagnies privilégiées, avait pris sur lui d'agir alors que l'on discutait. En 1893, M. Delcassé signe les décrets concédant à M. Verdier, dans la Côte d'Ivoire, 3 millions

1. Léveillé. *Les grandes Compagnies de colonisation*, 1890.

2. Capitaine Renard, *La Colonisation au Congo français*, p. 13 et suiv.

d'hectares, et à M. Daumas, dans le bassin supérieur de l'Ogooué, 11 millions d'hectares, soit à peu près un cinquième de la France.

Ces grosses opérations se firent secrètement en quelque sorte. Le public n'en eut connaissance que par le toast de M. J. Chailley-Bert, secrétaire général de l'Union coloniale, lors du banquet offert à M. Delcassé : « Je félicite bien sincèrement M. le Ministre d'avoir intelligemment résolu sans bruit la question des grandes Compagnies de colonisation. »

Car ces deux concessions n'étaient pas les seules ; plusieurs sous-secrétaires d'État en avaient accordées depuis 1889 (1), et lorsqu'en 1896 la réalité des faits fut pleinement connue, cette découverte donna lieu à de retentissants débats tant à la Chambre qu'au Sénat. M. Léveillé demanda comment des concessions avaient pu être accordées par simple décret, précisément alors que le Sénat était saisi de la question de savoir si une

1. A savoir :

1° Concession de la Casamance à M. Albert Cousin (14 août 1889), résiliée le 20 février 1904. 2° Concession des îles Tristao à M. Gaston Faidherbe (26 décembre 1889), déchue le 10 janvier 1896. 3° Concession des salines du lac Assal à M. Chefneux (4 août 1892), appartient à la Compagnie des chemins de fer Ethiopiens. 4° Concession des Pêcheries du Cap Blanc (10 mai 1893), devenue caduque. 5° Concession des îles Kerguelen (31 juillet 1893), devenue caduque. 6° Concession du Fernand-Vaz à la Société d'étude et d'exploitation du Congo (30 juillet 1894), a échangé sa concession, subordonnée à la mise en valeur, contre la toute-propriété des deux rives du Kouilou-Niari, le 5 juin 1897. 7° Concession du Rio-Compony à la Société Flers-Exportation (20 août 1894), devenue caduque le 27 juillet 1897. 8° Concession des îles Saint-Paul et Amsterdam (20 août 1894), devenue caduque le 11 août 1897. — Hamelin. *Concessions coloniales*, 1898.

loi ou un décret rendu en Conseil d'État ne devrait pas être exigé. M. Ribot, président du Conseil, dut promettre de publier le texte des conventions. Et lorsqu'il le fit, quelques jours après, on vit avec surprise d'immenses territoires concédés pour cinquante, soixante-quinze ans, presque sans charges ou obligations pour les heureux titulaires. Un tort direct était fait aux maisons et aux colons établis auparavant sur les territoires concédés.

Le successeur de M. Delcassé, M. Chautemps, s'efforça de résilier les concessions Verdier et Daumas. Il consulta la commission du contentieux des colonies. Celle-ci déclara que les conventions étaient légales en raison de l'article 18 du sénatus-consulte de 1854, mais que certaines obligations n'étaient pas remplies.

Le 4 septembre 1895, le ministre prononça la déchéance de la concession Verdier en raison de l'insuffisance des versements en espèces. Le pourvoi formé par M. Verdier contre l'arrêté de déchéance fut admis par le Conseil d'État, faute par l'administration d'avoir mis M. Verdier en demeure de former le capital en espèces. D'autre part, M. Chautemps avait déclaré caduque la concession Daumas faite selon lui *intuitu personæ*, en raison du décès du concessionnaire survenu avant la constitution de la société.

Le Conseil d'État lui donna également tort, cette société ayant porté son capital espèces au chiffre fixé par la convention.

Enfin, le Conseil d'État décidait que la déchéance des concessionnaires indûment prononcée leur donnait droit à une indemnité.

Le nouveau ministre des colonies, M. Lebon, les appela par devers lui pour discuter une transaction. M. Verdier, gardant seulement 300.000 hectares sur 3 millions se contenta pour cette différence d'une indemnité de 2 millions de francs payables par notre colonie de la Côte d'Ivoire ! M. Daumas, lui, garda ses 11 millions d'hectares et n'eut pas d'indemnité.

Le Congo français dormirait sans doute encore de son sommeil infécond si la réussite de l'État Indépendant n'était venue secouer sa torpeur.

La hausse des titres des sociétés congolaises, et la tentative faite vers 1897 pour obtenir, en faveur d'une vaste société franco-belge à créer, une concession de 25 millions d'hectares dans l'Oubangui, aiguillonnèrent les appétits. Il y eut une période d'engouement. On vit, dans cet « essor merveilleux entraînant les capitaux et les initiatives vers le Congo, la très intéressante manifestation de la renaissance de cet esprit colonisateur qui fit jadis notre fortune et notre gloire (1). »

Le ministre des colonies, M. Trouillot, était embarrassé. Fallait-il attendre le vote du projet de loi qui traînait depuis longtemps au Sénat, ou passer outre ?

1. Georges Teissier. *La mise en valeur du Congo*, 1900.

Mais l'exemple des concessions Verdier et Daumas était trop récent, et d'ailleurs, entre tous ces concurrents qui disposaient pour la plupart de capitaux considérables, lesquels choisir ?

Le ministre eut recours à un moyen terme. Il nomma une Commission administrative des concessions (décret du 16 juillet 1898). Formée sous la présidence de M. le Conseiller d'État Cotelle, elle devait déterminer le mode de délivrance des concessions, les charges et droits respectifs de l'État et du concessionnaire, en s'inspirant des travaux et discussions antérieurs. Elle devait se prononcer sur chaque demande de concessions et revêtir de son approbation les statuts des diverses sociétés.

Mais M. Guillain, alors ministre, crut devoir faire précéder l'octroi des concessions au Congo d'une législation pratique et précise permettant le développement économique de ce pays.

Il importait tout d'abord de déterminer les parties du territoire congolais qui pouvaient devenir propriétés privées, et celles qui devaient constituer le Domaine public, indispensable à l'outillage du pays. Il était nécessaire, en même temps, de régler les servitudes qu'il y avait lieu d'imposer, dans l'intérêt général, aux propriétés privées qui allaient se constituer en grand nombre.

Tel a été l'objet du décret du 8 février 1899.

Il est ainsi conçu :

Article premier. — Font partie du domaine public au Congo :

*a*) Le rivage de la mer jusqu'à la limite des plus hautes marées, ainsi qu'une zone de 100 mètres mesurée à partir de cette limite ;

*b*) Les cours d'eau navigables et flottables.

*k*) Et généralement, les biens de toute nature que le Code civil et les lois françaises déclarent non susceptibles de propriété privée.

Nous avons déjà dit un mot (1) des trois décrets du 28 mars, qui suivirent : le premier relatif à la propriété foncière ; le second, au régime forestier ; le troisième organisant le régime des terres domaniales.

L'État, qui se réserve la propriété d'un vaste domaine privé englobant toutes les terres vacantes et sans maître, n'entend point cependant conserver pour lui les produits domaniaux qu'il en doit retirer ; il les attribue au budget local à titre de subvention pour les dépenses de colonisation qu'il prend soin d'énumérer. Comme on ne voulait pas, ainsi que l'avait fait l'État Indépendant, d'une exploitation directe par l'Etat et ses agents des richesses de la colonie, le dernier de ces décrets règle les modes d'aliénation de ces vastes territoires :

« Article 4. — Les terres domaniales du Congo français peuvent être aliénées : 1° par adjudication publique ; 2° de gré à gré, par lots de moins de 1.000 hectares,

1. Voir plus haut, chapitre V, VI, p. 75.

titre gratuit ou à titre onéreux, suivant les conditions résultant de règlements arrêtés par le commissaire général du Gouvernement en conseil d'administration, et approuvés par le ministre des colonies ; 3° à titre gratuit, au profit de l'exploitant d'une jouissance temporaire, en ce qui concerne les parcelles qu'il aura mises en valeur, dans les conditions spécifiées par l'acte de concession ».

L'article 5, modifié par le décret du 23 juin 1904, est ainsi conçu :

« L'octroi de concessions de jouissance temporaire d'une terre domaniale est donné :

1° Pour toute superficie de 200 à 10.000 hectares, par le commissaire général en conseil de Gouvernement.

2° Pour toutes concessions n'excédant pas 200 hectares, par le commissaire général au Moyen-Congo, ou par le lieutenant-gouverneur au Gabon, après avis des conseils d'administration de ces deux colonies (1).

3° Lorsque la superficie dépasse 10.000 hectares, par un décret, avec cahier des charges, sur le rapport du

1. Le décret du 29 décembre 1903, qui crée au Congo français deux colonies : Gabon et Moyen-Congo, et deux conseils d'administration, a rendu nécessaire la modification du § 1 de l'article 5, qui primitivement était ainsi conçu :

« 1° Lorsque la superficie de la concession ne dépasse pas 10.000 hectares, par le commissaire général du Gouvernement en conseil d'administration, suivant les conditions d'un règlement général approuvé par le ministre des colonies, après avis de la Commission des concessions coloniales instituée par le décret du 16 juillet 1898. »

ministre des colonies, après avis de la commission des concessions coloniales. »

C'est en vertu de ce dernier paragraphe que le ministre, s'inspirant du principe excellent posé par le 3° de l'article 4, a accordé les grandes concessions.

Ce décret consacrait le triomphe à peu près complet des idées de MM. Léveillé et Pauliat. La toute-puissance du ministre qui eût pu, par l'octroi de longues et vastes concessions, faire disparaître subitement toutes les terres domaniales, non seulement dans le Congo, mais dans toutes les autres colonies récentes où ces terres occupent une superficie très étendue — trouvait un contrepoids.

La Commission des concessions, tenant compte des travaux antérieurs sur la question, et des vues très raisonnées de M. Guillain, arriva à rédiger un décret-type et un cahier des charges type. Ces documents constituaient le modèle suivant lequel quarante concessions allaient être uniformément octroyées.

L'article 1er du décret-type est ainsi formulé :

« Dans le but de coloniser et de mettre en valeur les terres domaniales du Congo, MM... sont autorisés, sous la réserve :

1° Des droits résultant pour les tiers et des obligations résultant pour les concessionnaires des stipulations des Actes généraux de Berlin et de Bruxelles, en date des 20 février 1885 et 2 juillet 1890 ;

2° Des droits acquis par des tiers au jour de la promulgation du présent décret dans la colonie ;

3° Des droits des indigènes tels qu'ils sont définis par l'article 10 ci-dessous ;

« A s'établir dans les territoires ci-après désignés pendant une durée de *trente années*, et à y exercer, aux conditions du présent décret et du cahier des charges y annexé, tous droits *de jouissance et d'exploitation*, sauf en ce qui concerne les mines... »

Et l'article 1er du Cahier des charges précise le but de la concession, qui est *l'exploitation agricole, forestière et industrielle* des terres domaniales.

Donc, aucun monopole commercial.

Le cahier des charges (art. 2) réserve encore :

1° Des terrains autour des grands centres ; c'est ainsi qu'aux environs de Libreville et de Brazzaville, on réserva aux concessions de 10.000 hectares et au-dessous, un périmètre représentant un vingtième de la superficie totale de la colonie.

2° La faculté pour l'administration de prélever des parcelles d'une étendue inférieure à 5.000 hectares, destinées à être affermées ou cédées à de petits colons désireux d'entreprendre des exploitations purement agricoles. Les colons parcellaires ne pourront exploiter directement ou acheter aux indigènes, en vue du commerce, les produits végétaux tels que le caoutchouc, ou les dépouilles d'animaux, telles que l'ivoire.

Les terres concédées doivent être mises et mainte-

nues en valeur. C'est l'objet des articles 6 et 7 du cahier des charges :

Art. 6. — Le concessionnaire sera tenu de planter et de maintenir jusqu'à la fin de la concession, en remplaçant ceux qui viendraient à disparaître pour une cause quelconque, au moins cent cinquante nouveaux pieds de plantes à caoutchouc par tonne de caoutchouc produite par la concession. La justification de cette obligation sera faite contradictoirement aux époques choisies par le Gouverneur, et dans les formes qu'il aura arrêtées.

Art. 7. — Le concessionnaire sera tenu de mettre les terres concédées en exploitation progressive, soit par aménagement, soit par culture. Il devra, à cet effet, installer et maintenir ensuite en service, sauf à les déplacer s'il y a lieu, des factoreries habitées chacune par un ou plusieurs agents européens, et convenablement espacées sur des territoires de plus en plus étendus.

A l'expiration des trente années, durée de la concession, tous les territoires concédés ne reviendront pas à l'État : ce bail se transforme en propriété définitive, sous le très pratique régime de l'Act Torrens, pour toutes les terres qui auront été mises en valeur.

Ce sont : 1° les terres occupées sur un dixième au moins de leur surface par des constructions ; 2° celles plantées, sur le vingtième au moins de leur surface, en cultures riches telles que : cacao, café, caoutchouc,

vanille, indigo, tabac, etc. ; 3° celles mises en valeur, sur le dixième au moins de leur surface, en cultures vivrières, telles que riz, mil, manioc, etc. ; 4° les pâturages sur lesquels seront entretenus, pendant au moins cinq ans, des bestiaux à l'élève et à l'engrais, à raison de deux têtes de gros bétail ou de quatre têtes de petit bétail par 10 hectares ; 5° les parties de forêts, d'au moins 100 hectares, d'un seul tenant, dans lesquelles le caoutchouc aura été régulièrement récolté depuis au moins cinq ans, à raison de vingt pieds au moins d'arbres ou de lianes en moyenne par hectare ; 6° enfin, la domestication de l'éléphant donnera également lieu à l'attribution en toute propriété de terres choisies par le concessionnaire, à raison de 100 hectares par tête d'éléphant.

En échange de ces avantages, le concessionnaire assume des charges qui ne sont pas définies avec moins de rigueur.

Il y a d'abord toute une série de précautions, assez peu efficaces d'ailleurs (1), pour assurer la régularité des opérations financières des compagnies. La concession octroyée ne devient définitive que lorsque les concessionnaires se seront substitué une société anonyme, constituée d'après la loi française ; et pendant trois ans, à dater de cette substitution, ils resteront solidairement

1. Paul Bourdarie. *La Crise Économique du Congo Français, Bulletin du Comité de l'Afrique française.* Février 1901.

responsables avec elle des engagements qu'elle aura pris.

D'autres stipulations ont pour but d'éliminer peu à peu les étrangers qui pourraient être employés au début par les sociétés congolaises françaises.

Les charges financières sont multiples : cautionnement, redevances fixes annuelles, partage des bénéfices, 15 0/0 du revenu net de la société devant revenir au budget local ; contribution à l'établissement des postes de douanes ; obligation de mettre à flot, sur les cours d'eau qui traversent la concession, des bateaux à vapeur d'un modèle déterminé.

Toutes ces obligations ont des sanctions précises, sévères. Si dans les deux ans de la signature du décret, le concessionnaire n'a pas commencé la mise en exploitation; s'il a recours, pour cette exploitation, à la violence vis-à-vis des indigènes ; s'il enfreint, en un mot, les règles du cahier des charges ou du décret, relativement à l'exploitation du sol et au paiement des redevances, c'est la déchéance, exception faite pour les terres devenues sa propriété.

Le retrait partiel est prononcé en cas d'exploitation destructive des lianes et des plantes à latex.

Enfin, le rachat total ou partiel peut toujours être prononcé, pour motif d'intérêt public, par décret rendu en Conseil d'État, le concessionnaire entendu. Mais les terres devenues la propriété ferme de celui-ci ou de ses ayants droit, sont exclues de ce rachat.

Acceptant ce régime, depuis 1899, quarante sociétés se sont formées après l'octroi par M. Guillain de concessions d'étendues fort inégales, oscillant entre 120.000 hectares (société du Bas-Ogooué) et 14 millions d'hectares (Sultanats du Haut-Oubangui).

Cette dernière est au capital de 9 millions de francs; son cautionnement est de 100.000 francs. Elle doit verser comme redevance annuelle, 50.000 francs les dix premières années, 100.000 francs de la onzième à la vingtième année ; 150.000 francs de la vingt et unième à la trentième.

La société de la Likouala aux Herbes (compagnie française du Congo) a une concession de 55.000 kilomètres carrés. Celle de la Lobaï, 34.000 kilomètres carrés. La société de la Nyanga (compagnie française du Congo occidental), située sur le littoral, 20.200 kilomètres carrés.

D'autres sociétés n'ont en concession que 1.100, 2.200, 3.350 kilomètres carrés, etc.

L'ensemble des capitaux apportés par les sociétés pour l'exploitation de leurs concessions dépasse 50 millions. Quoi qu'on en dise, cet argent ne sera pas improductif. Il est permis d'espérer que le plupart des sociétés arriveront à distribuer de gros dividendes, surtout dans les dernières années, et que leur liquidation, en fin de concession, sera des plus avantageuses (1).

1. H. Cuvillier-Fleury. *La mise en valeur du Congo français*, 1904.

Il ne rentre pas dans le cadre de notre travail d'examiner toutes les critiques qui ont été faites de l'œuvre de M. Guillain, ni les phases très mouvementées par lesquelles sont passées les concessions dans les premières années de leur existence.

A un engouement fou succéda presque une panique ; après avoir parlé d' « oncles d'Afrique (1) », on prononça le mot de « Panama des affaires coloniales » (2).

L'époque de ces emballements irréfléchis est passée. Certes, il y a eu des défaillances, le contraire eût été surprenant : quelques sociétés ont été dissoutes, d'autres sont en liquidation, ou dans une situation financière très précaire. Mais à côté de ces sociétés qui tombent, et dont on parle, il y a celles dont on ne parle pas, et qui vivent. « J'en sais plusieurs, écrit M. Étienne, président du groupe colonial de la Chambre des députés j'en sais plusieurs qui travaillent activement, qui satisfont aux conditions cependant très rigoureuses de leur cahier des charges, qui ne cherchent pas les gros dividendes et la hausse précipitée de leurs titres, mais qui préparent les récoltes futures et qui ont droit à tous les encouragements des pouvoirs publics. »

Ces Compagnies concessionnaires qui ont doublé le cap des Tempêtes, et c'est la majorité, sont aujourd'hui

1. Louis Vignon. *L'exploitation de notre Empire colonial*, 1900.

2. Colrat de Montrozier. *Deux ans chez les anthropophages et les sultans du Centre africain*, 1902.

singulièrement vivaces et peuvent enfin entrevoir le moment où elles recueilleront le prix de leurs efforts (1).

1. Trafic général de la colonie de 1897 à 1904 (d'après les documents officiels).

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1897 | Importations | 3.572.462 fr. | Exportations | 5.278.017 | Total | 8.850.479 |
| 1898 | — | 4.844.234 | — | 5.695.304 | — | 10.539.538 |
| 1899 | — | 6.690.263 | — | 6.625.041 | — | 13.315.304 |
| 1900 | — | 11.014.268 | — | 8.002.435 | — | 19.016.703 |
| 1901 | — | 7.985.301 | — | 7.321.767 | — | 15.307.068 |
| 1902 | — | 5.686.999 | — | 8.428.455 | — | 14.115.454 |
| 1903 | — | 6.978.717 | — | 9.938.242 | — | 16.116.319 |
| 1904 | — | 9.058.140 | — | 12.135.463 | — | 21.193.603 |

On remarquera le mouvement de trafic tout à fait anormal de 1900 surtout pour les importations, provenant du fait de l'installation des concessionnaires.

Exportation, en kilogrammes, de l'ivoire et du caoutchouc :

| | 1897 | 1898 | 1899 | 1900 | 1901 | 1902 | 1903 | 1904 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Ivoire... | 105.000 | 102.000 | 100.000 | 152.000 | 124.000 | 170.000 | 189.783 | 186.837 |
| Caoutchouc. | 518.000 | 578.000 | 670.000 | 655.000 | 655.000 | 689.000 | 842.544 | 1.249.093 |

## CHAPITRE VII

## Le régime des concessions et l'Acte de Berlin.

### I

### COMMERCE ET EXPLOITATION

Ce n'était pas assez des difficultés intérieures contre lesquelles eurent à se débattre dès le début concessionnaires belges et français. Un conflit de droit international, de la nature la plus grave, vint bientôt s'ajouter à leurs préoccupations.

Avant d'exposer l'historique de ce conflit, les arguments qui ont été mis en avant pour soutenir certaines prétentions, et les solutions administratives et judiciaires intervenues, nous compléterons l'étude que nous avons entreprise, en nous préoccupant de savoir si le droit, juridiquement établi, de la France et de l'État Indépendant, d'accorder des concessions dans le Bassin conventionnel du Congo, n'est pas contraire à la liberté

commerciale stipulée par l'article 5 de l'Acte de Berlin (1).

Cet article, on s'en souvient, est ainsi conçu :

« *Toute Puissance qui exerce ou qui exercera des droits de souveraineté dans les territoires susvisés ne pourra y concéder ni monopole, ni privilège d'aucune espèce en matière commerciale.*

« *Les étrangers y jouiront indistinctement pour la protection de leurs personnes et de leurs biens, l'acquisition et la transmission de leurs propriétés mobilières et immobilières, et pour l'exercice des professions, du même traitement et des mêmes droits que les nationaux.* »

Que faut-il entendre par cette disposition ? Que signifient les mots : « monopole et privilège d'aucune espèce en matière commerciale ? »

Le droit de concession ou d'exploitation des terres est-il visé par cette disposition ?

Ainsi que l'a fait remarquer M. E. Nys, cet article est en étroite corrélation avec l'article 1er, à la lumière duquel il doit être interprété, et qui porte :

« *Le commerce de toutes les nations jouira d'une complète liberté.* »

Or, il importe de faire une distinction fondamentale

1. Nous avons déjà effleuré la question en traitant, dans ses grandes lignes, du régime établi par l'Acte de Berlin. Ce chapitre complète le précédent exposé, au point de vue très spécial des concessions. Voir plus haut, chapitre III, I, p. 34.

entre un acte de commerce et une vente ou un bail ordinaire, simple exercice ou manifestation d'un droit domanial.

Recueillir les fruits d'une chose et faire acte de commerce sont deux opérations essentiellement distinctes, dont le caractère juridique est absolument différent. La récolte d'un produit et sa vente constituent deux actes séparés. Ce qui est de l'essence de l'acte de commerce, c'est la poursuite exclusive d'un but lucratif. Or, lorsque l'État Indépendant ou la France concèdent un territoire, est-ce le but qu'ils ont en vue ? Songent-ils à s'enrichir ? Nullement. Notons que, si cette pensée était l'âme de l'exploitation, elle ne rendrait pas ce dernier acte commercial. Car le droit exclusif d'exploitation des territoires concédés ne constitue pas un privilège d'ordre commercial. Pourquoi ? Parce que le propriétaire qui exploite son fonds ne fait pas plus acte de commerce que le fermier qui lui est substitué (1) : les concessionnaires sont des propriétaires, ou mieux, des tenanciers d'un grand propriétaire, l'État. Et la vente de leurs produits n'est pas davantage un acte commercial ; le commerce suppose l'échange habituel et lucratif des produits. Restreint à la mise à fruit d'un domaine, il ne sort pas de la sphère civile.

Au surplus, l'octroi de concessions ne procède pas d'une pensée de lucre, d'une recherche du gain pour le

1. Lyon-Caen et Renault, *Traité de droit commercial*, T. I, n° 112.

gain lui-même. Il est une nécessité de la colonisation ; il dérive de l'obligation d'organiser et de réglementer la colonie, obligation qui s'est affirmée en Afrique en des termes tels qu'on ne peut lui dénier le caractère de devoir public, d'organisation d'intérêt général, à la différence de bien d'autres colonies (1).

L'on a invoqué les droits des indigènes (2). Mais ces droits d'occupation et d'exploitation dont les indigènes étaient bénéficiaires ont été reconnus, respectés et protégés.

Faut-il rappeler, quant à l'État Indépendant, le décret du 1er juin 1885 : « Toutes les terres *inoccupées* forment le domaine privé » ? Et l'ordonnance de sir Francis de Winton du 1er juillet suivant, proclamant que les noirs ne pourraient être dépossédés ? Et le décret du 6 août 1893, qui leur réserve des terres arpentées en vue d'étendre leurs cultures ?

Quant au Congo français, l'article 10 du décret-type de concession prend soin de stipuler que : « La société concessionnaire ne pourra exercer les droits de jouissance et d'exploitation qui lui sont accordés, qu'en dehors des villages occupés par des indigènes, et des terrains de cultures, de pâturages ou forestiers qui leur sont réservés. Le périmètre de ces terrains, s'il s'agit

1. Leroy-Beaulieu, *Économiste Français* du 28 février et du 7 mars 1885.
2. Voir plus haut, Chapitre IV, III, p. 60.

d'indigènes à habitat fixe, ou les périmètres successifs à occuper ou réserver, s'il s'agit d'indigènes à habitat variable, seront fixés par des arrêtés du Gouverneur de la colonie, qui déterminera également les terrains sur lesquels les indigènes conserveront les droits de chasse et de pêche. Les terrains et droits ainsi réservés ne pourront être cédés par les indigènes soit au concessionnaire, soit à des tiers, qu'avec l'autorisation du Gouverneur de la colonie. »

Le reproche d'avoir traité le Congo en pays conquis repose donc sur une inexactitude complète. Il en est qui prétendent que les droits acquis des indigènes doivent prévaloir sur les droits de l'État et sur les droits généralement reconnus au premier occupant. Certains voudraient généraliser le droit d'occupation et en faire l'application même sous le régime actuel, en donnant maintenant encore, à celui qui voudrait s'établir dans une région quelconque inoccupée du Congo, le droit d'y demeurer à sa guise et d'y régler, comme il l'entend, les conditions et les formes de son exploitation. C'est une thèse que la presse allemande a tenté de soutenir, se gardant de l'établir. Cela ne paraît pas justifié, dit avec raison M. Descamps (1). Le système de la « *râfle* » serait l'anarchie permanente. On le représente comme de nature à provoquer des initiatives, attirer des capitaux. Mais quel capitaliste sérieux s'engagerait dans

1. Descamps, l'*Afrique nouvelle*.

des entreprises à la merci du premier venu ? Ce qui est vrai, c'est que les indigènes, en tant qu'ils sont associés dans des conditions rémunérées à ces nouveaux modes d'exploitation, en bénéficient et trouvent en eux le moyen d'améliorer leur condition matérielle.

Remarquons au surplus que dans aucun des 38 articles dont se compose l'Acte général du 26 février 1885, il n'est question d'une restriction au droit de disposer du sol. On le comprend sans peine ; c'est là un droit que la Conférence n'avait ni mandat d'examiner, ni compétence pour déterminer, attendu qu'il est réglé depuis longtemps par le droit international. Ce dont elle s'est occupée, c'est de la liberté commerciale qu'elle a voulu établir dans les deux Congos, et par suite des monopoles ou privilèges commerciaux qu'elle a interdits, parce qu'ils seraient la négation même de la liberté.

Sans doute, la propriété emporte un droit de disposition et de jouissance exclusif, mais l'Acte de Berlin ne voit pas là d'incompatibilité ; si le monopole est tout droit privatif de disposition et de jouissance, la propriété peut être rangée dans la catégorie des monopoles, mais, encore une fois, l'Acte ne proscrit que la concession de monopoles commerciaux. Les quatorze États qui ont pris part à la Conférence ont consenti, dans l'intérêt commun, à renoncer à entraver la liberté de commerce ; jamais ils n'ont songé à restreindre leur

droit de propriété, ce qui aurait été, dans l'espèce, un renoncement à leur souveraineté.

« Dans aucun pays du monde, dit M. Étienne (1), la liberté du commerce n'a été considérée comme faisant échec à l'organisation de la propriété, comme exclusive du droit qu'a le propriétaire du sol de disposer seul, et à son unique profit, des produits de la terre qui lui appartient. Viendra-t-il à la pensée de prétendre qu'en Angleterre la liberté commerciale est violée parce que le premier passant venu, dans un vaste et riche domaine seigneurial, ne peut faire sa provision de fruits ou de légumes, abattre les daims ou les biches et mettre la cognée aux arbres séculaires ? Pourquoi en serait-il autrement au Congo, s'il est reconnu que les fruits de la terre et les richesses des forêts ont cessé d'être *res nullius* pour être attribués, suivant le droit commun, aux légitimes propriétaires du sol ?

. . . . . Que cet exercice du droit de propriété puisse gêner ceux qui, précédemment, s'étaient attribué la jouissance des produits du sol, je n'en disconviens pas. Il y a des contrées où la chasse n'est pas gardée : le gibier est à qui le tue. Un jour arrive où le propriétaire reprend ses droits ; il interdit la chasse, il fait des procès. C'est fort désagréable pour ceux qui parcouraient librement ces terres. Mais il ne s'ensuit pas qu'ils aient droit à une indemnité. »

1. *Revue politique et parlementaire* du 10 novembre 1903.

## II

### L'ÉTAT INDÉPENDANT COMMERÇANT. SON PORTEFEUILLE

On a dirigé contre l'État Indépendant du Congo quelques critiques très spéciales, à raison du commerce auquel il se serait livré, en tant qu'État, et de sa participation dans plusieurs sociétés d'exploitation. Que faut-il en penser ?

I. — Dès lors que l'État peut être chez lui propriétaire foncier, il peut exploiter et faire exploiter son domaine, vendre les produits dont il est ou devient légitime propriétaire par cueillette, production, accession, ou autres modes réguliers d'acquisition. Pourquoi veut-on établir une différence entre le domaine du particulier et le domaine patrimonial de l'État, entre la propriété du concessionnaire et celle du concédant ? On ne peut le forcer à consommer personnellement ou à immobiliser pour toujours ses produits. Les États étrangers n'exercent aucun droit souverain sur le territoire ; ils stipulent simplement pour leurs nationaux, aux termes de l'Acte de Berlin, certains avantages dépassant le droit commun. Mais le Gouvernement du pays n'est chez lui ni un étranger, ni un particulier ; il a une mission gouvernementale, et la souveraineté, pour lui, c'est la liberté. En droit, rien ne l'empêche donc d'être producteur ou fabricant, de vendre les produits et objets par lui manufacturés.

D'ailleurs, le fait d'exercer un commerce qui reste ouvert aux particuliers ne supprime pas leur liberté, ni ne détruit l'égalité entre particuliers de différentes nations. Et même, le commerce par l'État est profitable aux relations commerciales ultérieures des particuliers : c'est un excellent moyen d'entrer en relations avec les populations, de créer des marchés.

On pourrait critiquer une concurrence déloyale, sous prétexte que l'État ne supporte pas les impôts, mais il est tenu d'assurer les travaux publics, et nous ne sachions pas que des cas de concurrence positivement déloyale aient jamais été relevés. Si l'État cherche l'écoulement des produits de son domaine, il ne s'est jamais fait État commerçant au sens strict du mot, c'est-à-dire achetant des marchandises pour les revendre, dans un intérêt de lucre.

II. — Les intérêts que l'État Indépendant garde dans un grand nombre de sociétés par les actions qu'il se fait attribuer et met en portefeuille ne constituent-ils pas une participation indirecte dans des actes de commerce ? (1)

Tout d'abord, comme nous le disions précédemment, une vente n'est pas un acte de commerce. Or, en supposant que l'État Indépendant ait stipulé, en échange des concessions de terre qu'il accordait, un paiement, non en espèces sonnantes, mais en titres, en quoi l'acte

1. Voir plus haut, chapitre VI, 1, p. 86.

est-il critiquable ? Le fait de posséder des actions d'une société, quel qu'en puisse être le nombre, ne constitue, ni directement, ni indirectement, un acte de commerce. Le détenteur de la majorité des titres d'une compagnie industrielle n'est point par là un commerçant : c'est un capitaliste, un rentier, un actionnaire.

L'intervention de l'État dans l'administration des domaines territoriaux exploités par les sociétés n'a jamais été inspirée que par le désir de sauvegarder l'avenir de ces sociétés et de les sauver parfois d'une ruine prochaine. La constitution du syndicat du Kassaï et la formation du Comité spécial du Katanga répondent à cette pensée. Il fallait arracher les sociétés qui s'entre-déchiraient aux maux d'une concurrence néfaste, et leur faire comprendre que, seule, une entente pouvait éviter l'effondrement qui les menaçait.

Le Comité spécial du Katanga centralise l'exploitation d'un domaine ne comprenant pas moins de 50 millions d'hectares. Pour en comprendre la nécessité, il importe de se rappeler qu'aux termes de la Convention du 12 mars 1891, conclue entre l'État Indépendant du Congo et les promoteurs de la Compagnie du Katanga, les territoires concédés à cette dernière société devaient être groupés, divisés en lots, et répartis entre l'État et la Compagnie, suivant un échiquier joint à la convention. Cependant cette répartition devait entraîner de grandes difficultés, ainsi que des frais élevés. Aussi l'État et la Compagnie se mirent-ils d'accord pour y renoncer.

Ils divisèrent le domaine en quatre sections, ayant chacune un chef à sa tête. Les chefs de section sont soumis à l'autorité du représentant du Comité central. Car la gestion et la direction de l'entreprise ont été confiées, d'un commun accord, à un Comité central, composé de six membres, dont quatre sont nommés par l'État, et deux par la Compagnie.

Le but que l'État poursuivait en l'occurrence est l'unification et l'organisation de forces et d'éléments qui se nuiraient les uns les autres, et dont l'utile emploi peut lui permettre de donner aux terres un rendement sur lequel on n'osait plus compter. Qui ne voit que le sort de l'État Indépendant et l'avenir du Congo sont étroitement liés à la prospérité des entreprises qui y ont été fondées, et à la vitalité des sociétés créées en vue de l'exploitation des nouveaux territoires ? Ainsi se justifie et se comprend l'intervention de l'État, en harmonie avec la mission organisatrice de tout pouvoir colonisateur.

## III

### CE QU'A VOULU PROSCRIRE L'ACTE DE BERLIN : LE PACTE COLONIAL

« Le rôle du commerce, dit M. Boistel, est de faire circuler les biens, de rapprocher les produits naturels ou manufacturés du consommateur, qui les consomme

définitivement ou les emploie à une nouvelle production. »

Si la circulation des biens est un effet du commerce, et si les besoins individuels en sont la raison d'être, il n'en est pas moins certain que tout commerce procède de la pensée de vendre des produits manufacturés ou autres pour en tirer un profit qui soit autre que la simple exploitation du sol ou du sous-sol. C'est pourquoi la liberté commerciale est parfaitement conciliable avec des privilèges ou des avantages particuliers qui seraient accordés à des propriétaires de terres ou de mines.

Adam Smith décrit ainsi le système du monopole commercial : « Chaque nation de l'Europe a cherché plus ou moins à se donner le monopole du commerce de ses colonies, et pour cette raison, elle a empêché les vaisseaux étrangers de commercer avec elles. »

Ce système a trouvé son expression la plus parfaite et la plus exclusive dans l'Acte de Navigation, la grande charte de la marine anglaise, communément désigné sous le nom de Pacte Colonial.

D'après l'Acte de navigation de 1651, aucune marchandise provenant de l'Asie, de l'Afrique, de l'Amérique ou de l'Océanie ne pouvait être transportée en Angleterre que sur des navires construits dans ce pays, appartenant à des citoyens anglais, ayant un capitaine anglais, et les trois quarts de leur équipage anglais. Le commerce d'importation des marchandises extra-euro-

péennes était ainsi assuré aux armateurs anglais. La même restriction était imposée aux marchandises venues d'Europe, avec cette réserve que l'on admettait le transport sur des bâtiments, propriété de la nation exportatrice. La portée de cet Acte était claire. « Il avait, dit Mac Culloch, un double but : il devait, d'un côté, donner de plus grands développements à notre navigation, et frapper un coup décisif à la puissance des Hollandais qui avaient alors le monopole du commerce de transport, et contre lesquels différentes circonstances avaient fait naître en Angleterre une grande aigreur. »

Cet Acte, aggravé par d'importantes annexes sous Charles II, fut complété en 1663 par un règlement aux termes duquel toute marchandise européenne à destination des colonies anglaises devait non seulement être embarquée sur des navires anglais, mais même ne pouvait être transportée aux colonies qu'en passant par les ports anglais où elle devait être débarquée. On alla encore plus loin, et l'on déclara que les citoyens anglais pourraient seuls s'établir dans les colonies comme marchands.

Voilà ce que les contractants de 1885 entendaient s'interdire comme monopoles ou privilèges en matière commerciale.

L'Acte de navigation, définitivement aboli en 1849, fut d'ailleurs une grande faute politique, et l'on ne se souciait pas de retomber dans ses errements.

Selon Adam Smith, le monopole du commerce colonial et les profits qui en résultèrent éloignèrent les capitaux des branches de commerce non privilégiées, ou du moins tendirent à y faire hausser les profits dans des proportions notables, ce qui fut une cause d'infériorité pour l'industrie anglaise, comparativement aux autres industries du continent. « Cette conséquence du monopole commercial, écrit M. Paul Leroy-Beaulieu (1), sur laquelle Adam Smith a beaucoup appuyé, a été niée par nombre d'économistes. Quant à nous, nous inclinons à croire à son exactitude. Il nous paraît incontestable que l'Acte de navigation, qui éloigna subitement toutes les nations de l'Europe du trafic avec les possessions anglaises d'Amérique, causa dès l'abord dans l'industrie britannique une véritable perturbation, et que cette perturbation se prolongea longtemps, parce que, selon la remarque de Roscher, la production des colonies et le commerce qu'on fait avec elles étaient en bien plus grande croissance que le capital dans la mère-patrie. L'Angleterre était donc forcée de restreindre d'autres branches de production. Il en résulta que toutes les branches d'industries non privilégiées et exposées à la concurrence des étrangers tombèrent en souffrance. En un mot, l'Acte de navigation et ses compléments développèrent le commerce colonial, mais aux dépens des autres emplois de capitaux.

1. *De la colonisation chez les peuples modernes*, T. I, p. 133.

Aussi voit-on que l'Angleterre au XVIII^e siècle était loin d'avoir la supériorité industrielle qu'elle acquit depuis, notamment pour l'industrie des tissus, qui prit chez elle dans ce siècle un si grand essor, elle ne pouvait alors supporter la concurrence de la Hollande et de l'Allemagne. »

Nous avons reproduit ce passage en entier parce que la critique dirigée contre l'Acte de navigation est précisément celle dont sont actuellement l'objet les projets de M. Chamberlain.

Parvenu au terme de sa consultation juridique si documentée, M. Barboux conclut de la façon suivante : « Nous considérons comme insoutenable cette prétention que les concessions faites par le Gouvernement français constituent un monopole ou un privilège en matière de commerce.

» Dans aucun pays, le propriétaire qui exploite et vend les produits du sol qui lui appartient n'est réputé commerçant, et la disposition de l'article 638 du Code de commerce français se retrouve dans toutes les législations (1). En outre, nous avons établi que le droit de souveraineté comporte la propriété des terres vacantes et sans maître, et le droit de déterminer quelles sont les terres vacantes et sans maître, suivant l'état des mœurs et des coutumes des populations du territoire conquis.

1. Art. 638. — Ne seront point de la compétence des tribunaux de commerce les actions intentées contre un propriétaire, cultivateur ou vigneron pour vente de denrées provenant de son cru.

Celles-ci peuvent, sans doute, critiquer ces dispositions administratives, mais cette contestation ne peut s'élever qu'entre elles et l'État dont elles sont sujettes, sans qu'il soit possible d'admettre ni l'ingérence directe des autres États, ni leur surveillance indirecte sous forme d'arbitrage. Ces principes sont la conséquence nécessaire de l'indépendance des nations les unes par rapport aux autres, et les Puissances, réunies autour de la table de la Conférence, n'ont certes voulu ni les abandonner, ni les restreindre.

» Or, ce sont précisément des portions de ces terres vacantes et sans maître que l'État français a concédées. L'État avait-il le droit de cultiver et d'exploiter son domaine comme il le voulait ? Il l'avait. De le vendre ou de ne pas le vendre ? Il l'avait. De ne vendre les lianes à caoutchouc qu'au bout de dix ans ? Il l'avait. De ne défricher ses forêts qu'avec prudence ? Il l'avait. De ménager les éléphants, afin d'arrêter la rapidité avec laquelle ces producteurs d'ivoire, non commerçants à coup sûr, sont menacés de disparaître ? Il l'avait. S'il avait tous ces droits, s'il pouvait les exercer par lui-même, il est clair qu'il a pu en transmettre l'exercice en tout ou en partie à un concessionnaire. Il a pu lui imposer un mode d'exploitation et de jouissance, les mesures qui lui ont paru les plus propres à entretenir et à développer la richesse du pays, l'obligation de ne vendre lui-même qu'avec son consentement : toutes ces stipulations relèvent du droit civil et

ne sont ni de près, ni de loin, des *monopoles ou privilèges en matière commerciale.* »

En d'autres termes, et plus brièvement, la France, l'État Indépendant, ne sont chez eux ni des étrangers, ni des particuliers. Dès qu'ils ont satisfait aux obligations spéciales et de stricte interprétation imposées dans un ordre limité à leur politique économique, l'on peut pour le reste appliquer la maxime : la souveraineté, c'est la liberté.

Et si, maintenant, nous jetons un regard en arrière, sur l'ensemble des théories que nous nous sommes efforcés de présenter, toutes ces considérations démontrent, selon nous, d'une façon victorieuse :

1° Que la France et l'État Indépendant avaient le droit de prendre possession et de disposer des terres sans maître en vertu du principe de la souveraineté territoriale et du privilège de l'occupation ;

2° Que les concessions accordées par l'État Indépendant et par la France soit à des compagnies, soit à des particuliers, sont inattaquables ;

3° Qu'elles ne constituent en rien ni des monopoles, ni des privilèges en matière commerciale.

## CHAPITRE VIII

### Le Conflit

### I

#### LES TRAITANTS ANGLAIS

Des commerçants anglais étaient établis dans le Congo français et dans l'État Indépendant avant que les deux territoires ne fussent découpés en concessions. Ils y possédaient des factoreries, et faisaient avec les indigènes le commerce du caoutchouc, car c'est la découverte du caoutchoutier dans la plupart des forêts du Congo qui les y attirait.

A ce moment, les autorités locales se montraient assez tolérantes. Elles laissaient faire, se bornant à percevoir quelques droits d'exportation qui venaient grossir les recettes du budget local. Ce genre de commerce était, bien entendu, des plus rémunérateurs. Les Anglais achetaient à bon compte le caoutchouc recueilli par les indigènes qui en ignoraient la valeur et qui, même s'ils l'avaient connue, se seraient contentés d'un mince

paiement. Embarqué à destination de Londres ou de Liverpool, il était revendu parfois quinze ou vingt fois plus cher qu'il n'avait coûté.

Du jour au lendemain ces opérations sont interrompues. Non pas que les articles d'exportation soient épuisés, qu'il n'y ait plus ni caoutchouc, ni ivoire, ni ébène à acheter dans cette partie de l'Afrique. Au contraire, l'amélioration des voies de communication rend ces transactions plus faciles ; des régions encore inexploitées sont devenues accessibles. Mais il a plu aux Puissances établies dans le Bassin conventionnel d'accorder des concessions de territoires. Des sociétés se forment ; leurs agents et représentants s'installent dans les principaux centres des concessions.Comme les concessionnaires jouissent d'un droit de propriété absolu, qu'ils ont seuls droit, dans un périmètre donné, de récolter et de vendre les produits du sol, ils empêchent naturellement les tiers de recueillir ces produits, le caoutchouc notamment, sur leurs domaines. Ce que récoltent les indigènes établis dans la concession ne peut plus être acheté que par le concessionnaire. Le caoutchouc acheté indûment à des indigènes par des négociants anglais est saisi chez ces derniers.Par le fait, tout trafic leur est interdit, car les concessions sont vastes, elles se touchent, elles embrassent dans leur ensemble, au Congo français, les trois quarts de la colonie. De là procès ; de là encore réclamations du gouvernement britannique.

Il est intéressant de voir comment ce conflit international est né, a évolué, grandi, et se trouve à l'heure actuelle à peu près apaisé.

Il s'est produit au Congo français, tout d'abord, et sur un terrain assez limité, car deux ou trois sociétés du littoral seulement ont leur concession dans le Bassin conventionnel du Congo, et ce sont surtout deux importantes maisons de Liverpool : Hatton et Cookson, et John Holt et Cie, établies depuis longtemps sur le littoral congolais et monopolisant presque tout le commerce de traite, qui se sont trouvées lésées par les concessionnaires, ont été parties aux procès, et n'ayant pas obtenu gain de cause, ont créé l'agitation qui a forcé leur gouvernement à intervenir.

Notons que les Compagnies françaises purent racheter, notamment aux Allemands, des comptoirs fondés dans leurs concessions ; mais les maisons anglaises tinrent bon, refusant de négocier, ou émettant des prétentions exorbitantes.

Elles invoquaient le droit du premier occupant.

L'argument est vraiment étrange. Comment des étrangers pouvaient-ils devenir propriétaires, par usucapion, de terres appartenant au domaine d'une colonie française, et concédées à des sociétés françaises pour leur exploitation ? Les Anglais n'ont d'ailleurs pas osé insister sur ce point.

Mais ils se sont vite retournés. « Les terres appartiennent aux indigènes. Nous pouvons bien leur acheter les

produits de leurs propriétés. » Ce à quoi il a été répondu que, dans cette partie de l'Afrique, il avait toujours été admis que les indigènes n'étaient pas propriétaires de terres ; que d'ailleurs, ils n'avaient jamais connu la propriété individuelle, qu'à chaque instant leurs tribus se déplaçaient et installaient leurs villages en de nouveaux endroits, que les terres étaient des biens sans maître, appartenant à l'État souverain, qui avait le droit d'en disposer à sa convenance.

## II

### LES RÉSERVES ET L'IMPÔT INDIGÈNES.

C'est alors que, battus à nouveau sur ce terrain, les commerçants anglais ont soulevé la question des réserves indigènes. « Soit, ont-ils dit, nous ne pouvons pas acheter, à moins que les concessionnaires ne nous vendent à nous-mêmes le caoutchouc provenant des concessions. Mais les indigènes ont des territoires réservés par les décrets de concession (Art. 10). Ils sont les maîtres des produits de ces territoires. Nous sommes bien libres, dans ces conditions, de leur payer le prix qu'ils nous demandent pour le caoutchouc recueilli par eux sur leurs réserves. »

Sur ce point capital des réserves porte toute la difficulté. Voyons donc comment il avait été interprété au Congo Français.

L'article 1er du décret de concession fait réserve formelle :

« 3° Des droits des indigènes tels qu'ils sont définis par l'article 10 ci-dessous. »

Cet article débute ainsi : « La Société concessionnaire ne pourra exercer les droits de jouissance et d'exploitation qui lui sont accordés par l'article 1er ci-dessus qu'en dehors des villages occupés par les indigènes, et des *terrains de cultures, de pâturages ou forestiers* qui leur sont réservés..... (1) »

Le titre II des Instructions ministérielles du 24 mai 1899, relatif à l'exploitation, s'achève sur ces mots : « Les indigènes ont droit aux superficies qui sont nécessaires pour les *cultures vivrières* correspondantes aux besoins de leur alimentation. Vous pouvez leur attribuer, en outre, des terres propres aux cultures riches qu'ils voudraient poursuivre eux-mêmes pour en tirer profit, et une certaine étendue de forêt nécessaire à leurs besoins de chauffage et de constructions ; *mais ils n'ont pas droit à réclamer des forêts domaniales dans le but de faire le commerce des produits naturels et de constituer ainsi une concurrence ruineuse pour le concessionnaire.*

Tout ce qui n'est pas attribué aux indigènes devient, administrativement, terre vacante et sans maître.

On peut trouver peu libéral l'esprit qui inspire ces

1. Voir l'article complet plus haut, chapitre VII, I, p. 108.

instructions, mais on ne contestera pas le droit de l'État souverain de s'attribuer les terres sans maître et de les conférer à qui lui plaît.

La situation qui est ainsi faite à l'indigène pose un délicat problème à résoudre, au sujet de la perception de l'impôt, qui se présente au Congo sous la forme d'un impôt de capitation. Or, ce n'est pas sur les produits du sol, sur les produits dits *produits d'exportation* que le noir pourra le prélever. Il ne possède en effet que des cultures vivrières, des surfaces réservées à la chasse. Point de cultures riches, il ne pourra s'y livrer que lorsque les concessionnaires lui auront donné l'exemple. Point d'arbres à caoutchouc, on a soin de les lui refuser. Habitué, pour s'acquitter, à aller dans la forêt récolter le latex, va-t-il changer ses habitudes ?

Sans doute, une solution était possible, du moins en théorie : le paiement de l'impôt en numéraire.

Ce mode de perception fut établi sur le papier, en vue de sauvegarder les droits des sociétés, mais en pratique, il était impossible de l'appliquer dans la presque unanimité des cas.

On était dans une impasse, parce qu'au moment de l'institution des concessions l'on avait perdu de vue l'impôt indigène et la nécessité d'en assurer le paiement au mieux des intérêts de la colonie et des sociétés.

Afin de remédier à cette situation, l'État décida que le caoutchouc et les autres produits du sol apportés

par l'indigène aux agents de l'administration en paiement de l'impôt seraient rétrocédés aux Sociétés concessionnaires sur le territoire desquelles ils auraient été recueillis ; le prix de rachat étant fixé au prix d'achat des mêmes produits dans la région, majoré toutefois des frais de perception.

Le 11 février 1902, M. Grodet, Commissaire général, prenait en ce sens un arrêté très important (1) « étendant à toute la colonie la perception de l'impôt indigène, et, de préférence, sous la forme de l'impôt de capitation. »

Il semblait donc que la question des réserves et celle de l'impôt indigène fussent définitivement réglées, à la satisfaction de tous.

Or, le 17 octobre 1903, paraissait au *Journal officiel du Congo* un arrêté de M. Gentil, le nouveau Commissaire général, en date du 9 octobre, portant constitution provisoire des réserves indigènes qui, sans changer la situation de fait, modifie profondément la situation de droit des indigènes.

Cet arrêté, dans l'exposé des motifs, considère que la détermination précise de ces réserves sur le terrain est une œuvre de longue haleine, dont l'accomplissement exigera des efforts durables et persistants ; il est à remarquer, en effet, que les réserves n'existent guère, pour le moment, que sur le papier.

1. *Journal officiel du Congo*, 15 février.

Puis le Commissaire général ajoute que, dans un but de haute équité, il importe de ne pas frustrer les indigènes, premiers possesseurs du sol, de la libre disposition des terrains de culture, de pâturages et forestiers que, dans un esprit de sage prévoyance, les décrets de concession ont entendu leur réserver ; enfin, comme il est indispensable d'adopter un *modus vivendi* jusqu'à la détermination effective des périmètres réservés, il lui paraît logique et juste d'admettre que si *l'exploitation des terrains auxquels ont droit les indigènes doit représenter une part des produits du sol,* cette part, tout en étant proportionnée à leurs besoins et à leurs droits, doit être un minimum dont l'attribution ne lèse pas les sociétés concessionnaires qui peuvent d'ailleurs, au même titre que tous les autres, s'en porter acquéreurs. »

Cet exposé des motifs ne fait plus la distinction théorique entre les produits d'exportation et les cultures vivrières, telle qu'elle résulte des différents textes concernant le régime des concessions : décret, cahier des charges, et instructions ministérielles.

M. Gentil tient compte de la situation réelle. Il est en effet manifestement impossible de constituer des réserves indigènes ne contenant ni arbres d'essences riches, ni arbres ou lianes à caoutchouc, autrement dit dépourvues de produits d'exportation.

L'arrêté décide donc que les réserves s'étendent, en principe, sur la dixième partie des territoires concédés ;

les indigènes disposeront librement de tous leurs produits, après s'être soumis à certaines prescriptions, et notamment après l'octroi d'un permis de vente délivré par l'administrateur et le chef de poste, à la suite d'une visite des produits.

L'article 4 est capital : *L'ensemble des produits des réserves ne pourra pas excéder les* 6/100 *de la production totale de chaque territoire concédé.*

Cet arrêté bouleverse la situation existante. Il reconnaît aux indigènes le droit aux 6/100 des produits d'exportation. Cette reconnaissance, très équitable sans doute, mais manifestement contraire aux dispositions réglementaires, est l'aveu d'une situation de fait : l'existence fatale de ces produits dans les réserves futures à déterminer, et l'impossibilité non seulement morale, mais matérielle, d'attribuer aux indigènes des terrains réservés qui n'en contiendraient pas.

Toutefois à l'examen, la réforme d'apparence si libérale est en réalité insignifiante pour l'indigène, car la part des 6/100 des produits du sol, retirée au mépris des textes au concessionnaire, et attribuée aux indigènes, équivaut exactement au montant de l'impôt payé par eux.

La conclusion est celle-ci : les indigènes sont désormais considérés comme propriétaires des produits sur lesquels ils doivent prélever l'impôt. Or l'impôt en absorbe la totalité.

Et l'arrêté a simplement pour but d'attribuer à l'in-

digène la propriété des produits qui lui servent à acquitter l'impôt.

La légalité de cet arrêté est d'ailleurs très douteuse. Les produits d'exportation n'appartiennent qu'aux concessionnaires, en vertu des textes que nous avons cités au cours de cette étude. Dès lors, les sociétés peuvent se considérer comme lésées, en droit, et c'est à juste titre qu'elles se sont pourvues contre cet arrêté devant le Conseil d'État.

En agissant ainsi, elles se prémunissent contre les conséquences éventuelles d'un arrêté, peut-être inspiré par un esprit de justice, mais en tous cas contraire aux dispositions des actes de concession (1).

## III

### LA CHOSE JUGÉE

Cet exposé était nécessaire pour montrer combien les maisons anglaises ont été, de tout temps, peu fondées à se réclamer des réserves indigènes pour en acheter les produits d'exportation. Le cas fut d'ailleurs porté devant l'autorité judiciaire.

Pendant l'année 1900, de nombreux différends survinrent entre les trafiquants anglais et les concession-

1. Pour toute cette étude sur les réserves indigènes nous nous sommes longuement référé à l'étude si documentée de M. J. Lefébure sur le *Régime des concessions au Congo*. Paris, 1904.

naires. La compagnie du Congo occidental avait saisi 2.600 kilogrammes de caoutchouc entre les mains de divers traitants indigènes qui travaillaient pour le compte de la maison J. Holt et Cie. Cette maison intenta à la compagnie un procès qui fut jugé par la justice de paix à compétence étendue de Loango ; elle réclamait la reconnaissance de son droit et 25.000 francs de dommages-intérêts.

Le jugement, en date du 24 septembre 1900, décide que : « 1° les réserves stipulées en faveur des indigènes par les décrets de concession au Congo français n'autorisent pas les tiers à établir des factoreries ou à envoyer des traitants commerciaux. »

Le jugement fixe ensuite le point de droit suivant que nous puisons dans le livre de M. Edmund D. Morel, au titre si retentissant (1) :

« Attendu que l'administration n'ayant pas encore délimité les réserves indigènes, la Compagnie française du Congo occidental a le droit exclusif de recueillir et d'exploiter les produits naturels du sol sur toute l'étendue des territoires qui lui ont été concédés. »

Le même jour, le tribunal rejette également les prétentions de la maison Hatton et Cookson à l'égard de la même compagnie.

Appel ayant été relevé de cette sentence par J. Holt

1. *The British Case in French Congo; The story of a great injustice, its causes and its lessons.* Heinemann, Londres.

et Cie, le Conseil d'appel de Libreville par de très larges et fort intéressants motifs, confirme pleinement, le 27 novembre 1901, la décision des premiers juges.

Il en résulte que : 1° à défaut de titres de propriété qui n'existent pas, il n'y a point, en l'espèce, de droits acquis au profit des tiers, tels qu'ils sont prévus dans l'article 1er du décret de concession et dans l'article 2 du cahier des charges, la tolérance bienveillante dont ils bénéficiaient ne pouvant être considérée comme un abandon par l'État de ses droits de propriété ;

2° les dispositions du décret de concession de la C. F. C. O. peuvent parfaitement bien se concilier avec l'article 5 de l'Acte de Berlin ; qu'il n'y a pas antinomie entre le droit de jouissance exclusive du concessionnaire sur les produits du sol et la liberté commerciale édictée dans le Bassin conventionnel, le premier découlant du droit de propriété de l'État ou de ses ayants droit ; le caoutchouc appartient donc bien au concessionnaire, et l'indigène, qui le lui apporte, ne peut pas le lui vendre, puisqu'il n'en est pas propriétaire, la somme ou valeur qui lui est remise en échange constitue seulement le salaire, représentation de ses services ; les négociants continuent d'ailleurs à jouir de la liberté du commerce en *vendant* leurs marchandises aux indigènes, traitants et autres, ou en les *échangeant* contre tous produits, à l'exception de ceux provenant des forêts domaniales concédées ; le fait, par l'État, de se réserver la récolte des produits domaniaux et de les

concéder à une compagnie n'est donc pas en contradiction avec l'Acte de Berlin; en conséquence, la jouissance exclusive des produits forestiers du domaine privé ne constitue pas le monopole commercial, seul interdit par ledit Acte.

Vers la même époque (24 octobre 1901), la maison J. Holt et C^ie^ interjette appel d'un autre jugement rendu par la justice de paix à compétence étendue de Libreville dans un démêlé avec la Société du Haut-Ogooué, société d'ailleurs située en dehors du Bassin conventionnel.

Cette fois, l'on revient sur la question des réserves indigènes.

Le conseil d'appel de Libreville décide (1) :

1° Que les négociants européens ne peuvent, sans autorisation du concessionnaire, établir des factoreries ou établissements dans la zone des terrains réservés ;

2° Que les réserves stipulées en faveur des indigènes par les décrets de concession ont pour effet de conférer aux indigènes le droit de vendre les produits par eux récoltés dans les rayons réservés à qui bon semble, même à des Européens.

Cette dernière solution n'est-elle pas en contradiction avec celle des justices de paix de Loango et de Libreville?

1. Voir ces jugements au *Recueil de législation et de jurisprudence coloniales*, 1901, p. 96 et 118.

Nous ne le croyons pas; ces jugements en effet interdisaient aux traitants de faire le commerce sur les réserves; mais ils n'avaient en vue que le négoce portant sur les produits de la concession, « attendu que les réserves prévues par l'article 1er, § 3 du décret de concession ont pour but de ne pas enlever aux indigènes les terrains sur lesquels ils sont établis, de réserver ceux qui pourraient leur être nécessaires dans la suite, et non pas de laisser les tiers libres de récolter et exploiter à leur profit les produits naturels des territoires concédés. »

Le Conseil d'appel fait expressément la distinction. Il autorise les indigènes à vendre les produits récoltés par eux dans les rayons réservés.Dans ses « attendus », il s'appuie sur l'avis donné le 13 novembre 1899 par le Comité consultatif du contentieux du ministère des Colonies sur un cas identique (Compagnie du Kong, Côte d'Ivoire), et qui, « sur le rapport d'un éminent jurisconsulte et professeur à la Faculté de droit de Paris » a émis l'avis « que les indigènes ont le droit de vendre les produits récoltés par eux dans les rayons réservés à qui bon leur semble, même à des Européens, mais que ce droit reconnu aux indigènes n'implique pas que les négociants européens puissent s'établir dans lesdites zones sans l'autorisation de la Compagnie. »

L'arrêté de M. Gentil en date du 17 octobre 1903, que nous avons précédemment rapporté, a sans doute été inspiré par cette jurisprudence libérale.

Mais nous avons vu aussi que les 6/100 des produits d'exportation, attribués par cet arrêté aux indigènes, étaient absorbés par l'impôt.

Il reste donc bien établi que si l'indigène peut faire commerce de tout ce qui provient des cultures vivrières à lui réservées, par contre, tout produit d'exportation négocié par un traitant doit être présumé détourné.

Diverses circulaires, émanées de chefs du service judiciaire au Congo, en date des 16 octobre 1900, 22 avril et 14 août 1901, et 6 août 1902, organisent la procédure à suivre en cas de détournements de produits des concessions, notamment de l'ivoire et du caoutchouc, commis par les indigènes au profit de tiers. Elles interdisent aux concessionnaires de saisir et de mettre sous séquestre, de leur propre autorité, les marchandises des tiers. Pour ce, ils doivent recourir soit à l'administrateur, officier de police judiciaire, qui dresse un constat, soit à la procédure de la saisie-revendication (article 826 du Code de procédure civile), selon les cas.

Un télégramme de M. Doumergue, ministre des colonies, du 7 décembre 1902, est même venu supprimer la procédure des constats. Désormais, le concessionnaire qui veut faire respecter ses droits et constater les détournements dont il est victime, n'a d'autre ressource que de réclamer le concours de l'huissier de Libreville !

Après cela, les commerçants anglais ne sauraient vraiment se plaindre de ce qu'en cas de litiges, leurs droits ne sont pas sauvegardés, et c'est bien plutôt aux con-

cessionnaires de protester, ainsi qu'ils l'ont fait (1), contre les difficultés qu'ils rencontrent pour obtenir la constatation des détournements de leurs produits.

## IV

### LA CAMPAGNE ANGLAISE

#### 1° *Le Congo français.*

Battues devant la justice française, les maisons de Liverpool interjetèrent appel devant un tribunal où elles étaient certaines d'être entendues. Elles mirent en mouvement les Chambres de commerce d'Angleterre, intéressèrent à leur cause la presse et l'opinion publique, firent intervenir le *Foreign Office.*

Le 30 septembre 1901, la Chambre de commerce de Liverpool présente à lord Lansdowne, ministre des Affaires étrangères, un mémoire qui résume très clairement les revendications des négociants anglais. Il demande qu'il soit fait une enquête sur la légalité des concessions, et que l'on exige immédiatement l'observation des Actes de Berlin et de Bruxelles, s'il est prouvé que la délivrance des concessions soit une infraction à ces Actes.

Voici les passages essentiels de cette protestation :

1. Rapport du Conseil d'administration de la Compagnie française du Congo occidental sur l'année 1902.

« ..... 8° Une circulaire du Commissaire général du Congo français aux Commissaires des districts, circulaire relative aux concessions, définit les droits concédés aux concessionnaires, lesquels droits peuvent être résumés ainsi qu'il suit : Dans la pratique, tous les produits du Congo français, y compris les animaux sauvages, doivent être la propriété des Compagnies concessionnaires, à l'exception des produits de terres réservées aux indigènes et appelées réserves indigènes. Il doit être absolument interdit aux négociants indépendants d'acheter des produits aux indigènes, à moins que ces produits n'aient été recueillis sur les réserves. Les négociants peuvent vendre des marchandises aux indigènes contre numéraire.

» 9° *L'effet des concessions, par conséquent, est d'empêcher les négociants indépendants de faire du négoce au Congo français pour les raisons suivantes :*

a) *Les réserves indigènes n'ont pas été délimitées, et, jusqu'à ce qu'elles le soient, tous les produits sont considérés comme la propriété des Compagnies concessionnaires.*

b) *Il est entendu qu'il a été garanti aux Compagnies que les terres où croît l'arbre à caoutchouc ne seraient pas comprises dans les réserves indigènes.*

c) *La circulation du numéraire n'est pas générale au Congo français. En outre, afin d'obtenir le numéraire nécessaire pour payer les marchandises importées par le négociant indépendant, l'indigène doit vendre ses*

*produits au concessionnaire,, qui n'est pas tenu de payer tel prix que l'indigène recevrait tout de suite si un juste système de concurrence existait.* »

Autrement dit, et pour parler un langage clairement colonial, les Anglais avouent bien qu'ils peuvent tout de même vendre aux indigènes des marchandises, sur lesquelles, en somme, ils font un premier bénéfice ; mais ils se plaignent de ne pouvoir en réaliser aussi sur les produits. C'est fort regrettable pour eux, assurément, mais où y a-t-il donc là violation d'un droit, puisqu'il leur est loisible d'écouler leurs marchandises?

D'ailleurs, le commerce libre n'aurait pas vu diminuer le mouvement de ses affaires s'il avait pris soin, depuis de longues années, d'acquérir par une *occupation effective* des droits réels sur certains districts de production. S'il n'a pas pris cette précaution, facile en elle-même, c'est que, s'étant toujours désintéressé de la mise en valeur du pays, il n'avait eu qu'un souci, celui de réduire au minimum ses frais et charges. Cette attitude est excellente au point du vue commercial, mais elle présente le grave inconvénient, pour l'avenir du pays, de laisser sans contrôle les agissements destructeurs des indigènes ; elle a eu en l'espèce, pour conséquence, la dévastation de nombreux districts. Or c'est à cet inconvénient que le régime des concessions a eu précisément pour objet d'apporter un remède, rendu efficace au moyen des garanties stipulées.

Les maisons anglaises s'étaient si bien rendu compte

de leur faute que les 8 mai 1900 et 27 avril 1901, John Holt et Cie ainsi que Hatton et Cookson demandaient à l'Administration locale et obtenaient des terrains qui leur furent concédés *en toute propriété* les 16 octobre 1900 et 28 mai 1901, pour des surfaces petites, relativement, bien entendu. Ne serait-ce pas là, s'il en était besoin, la reconnaissance, par ces protestataires, du droit certain de l'État français de disposer, céder, affermer tout ou partie de son domaine privé colonial, sans que personne soit fondé à prétendre que de pareils actes de cession constituent une violation permanente de l'Acte de Berlin.

Ce qui n'empêchait pas les Chambres de commerce de Birmingham, de Manchester, et d'ailleurs, de faire chorus avec celle de Liverpool, appuyées par les journaux anglais, et notamment le *Manchester Guardian* et la *West Africa,* dont le ton de polémique était assez acerbe (1). La *Dépêche coloniale,* le *Bulletin du Comité de l'Afrique Française,* le *Temps,* les *Débats,* et tous nos journaux spéciaux soutinrent la discussion.

Dans son numéro du 7 janvier 1902, le *Temps* conseilla aux sociétés de traiter à l'amiable le rachat des maisons anglaises. Mais elles s'y étaient déjà efforcées, et sans succès.

Le 25 mai 1899, en effet, lors de la délivrance du

1. « La bataille est engagée, et nous verrons si les intrigues scélérates d'une clique sans scrupule, mais influente, arriveront à triompher du droit, de la raison et du bon sens. » *West Africa,* 5 octobre 1901.

titre de concession, les Sociétés avaient adressé au Pavillon de Flore une lettre fort curieuse, ainsi conçue :

« Nous avons l'honneur de vous informer que, pour répondre à vos nouvelles demandes, et pour tenir compte des difficultés diplomatiques éventuelles, nous prenons l'engagement de laisser toute latitude aux maisons étrangères existantes, pour toutes les opérations commerciales auxquelles elles se livrent actuellement dans le territoire qui doit nous être concédé, et à n'employer pendant deux années vis-à-vis des agents desdites maisons, même pour faire respecter nos droits sur les parties aménagées par nous, aucun moyen coercitif qui puisse donner lieu à des réclamations.

» A l'expiration de ces deux années, nous nous obligeons, en cas de difficultés avec lesdites maisons, à leur proposer le rachat de leurs établissements sur les bases que nous établirons équitablement en tenant compte de leur valeur et de notre convenance..... »

En 1901, le ministère se préoccupa de savoir comment l'engagement avait été tenu. La Compagnie française du Congo occidental répondit longuement, le 25 avril, qu'elle avait racheté divers comptoirs allemands, sénégalais et autres, mais que les établissements anglais avaient invoqué des prétentions tellement exagérées que les pourparlers avaient dû être rompus aussitôt (1).

1. Voir le texte de ces lettres dans Renard, *op. cit.*, p. 42 et 43.

## 2° *L'État Indépendant.*

Peu à peu, la campagne, qui n'aboutissait pas sur le terrain primitivement adopté, change de tactique et d'objectif : elle devient humanitaire, et vise plus spécialement l'État Indépendant du Congo.

Tant que les Belges sont de bons clients pour les négociants de Liverpool et de Manchester, point de réclamations. Mais voici que la Belgique s'outille graduellement en vue de pouvoir fournir son nouveau marché, le Congo, et les statistiques apprennent que la presque totalité des marchandises débarquant à Matadi vient de Belgique, et non plus d'Angleterre. Elles font voir aussi que l'État Indépendant apparaît, de plus en plus, comme un centre de fourniture pour les produits exotiques dont le besoin se faisait impérieusement sentir en Belgique (1).

1. État Indépendant du Congo (commerce spécial).

| Années | Importations | Exportations |
|---|---|---|
| 1900 . . . . . | Fr. 24.724.108,91 | 47.377.401,32 |
| 1901 . . . . . | 23.102.064,07 | 50.488.394,31 |
| 1902 . . . . . | 18.080.909,25 | 50.069.514,97 |
| 1903 . . . . . | 20.896.331,02 | 54.597.839,21 |
| 1904 . . . . . | 23.344.232,03 | 51.890.520,40 |

*Importations de :*

| | 1900 | 1901 | 1902 | 1903 | 1904 |
|---|---|---|---|---|---|
| Belgique. | 17.270.183,72 | 16.716.200,91 | 12.194.000 | 15.699.000 | 17.369.800 |
| Angleterre | 2.959.690,69 | 2.880.800 » | 2.600.000 | 2.390.000 | 2.633.600 |

*Exportations en :*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Belgique. | 42.694.998,14 | 49.326.900 » | 52.206.900 | 60.119.900 | 58.912.700 |
| Angleterre | 270.090,74 | 252.100 » | 367.196 | 297.600 | 570.260 |

Le marché d'Anvers devient un concurrent pour Londres et Liverpool qui voient les gros acheteurs russes, américains, allemands, fréquenter de plus en plus assidûment le marché belge

Aussi l'Angleterre s'inquiète, mais comme depuis quinze ans elle n'a rien dit sur ce qui se passe dans l'État Indépendant, comme elle n'a jamais officiellement protesté contre les nombreuses sociétés organisées dans ce pays par Léopold II, non plus que contre les prétendues atteintes portées à la liberté commerciale, elle s'efforce de saisir l'occasion du nouveau régime instauré au Congo français pour ouvrir la question de principes, et aussi pour s'apitoyer sur la condition des indigènes de l'État Indépendant.

» L'*Aborigines Protection Society* remet au *Foreign Office* un long rapport dans lequel est exposée la situation malheureuse des noirs, causée par le régime du travail forcé; c'est alors que, faisant allusion aux soi-disant peines atroces appliquées en vue de sanctionner l'obligation de récolter le latex, on met à la mode l'expression de « caoutchouc rouge. »

Les Chambres de commerce dénigrent l'exploitation du domaine privé dans l'État Indépendant. Elles rappellent que la réussite des Belges nous a conduits à adopter le régime des concessions : la France a écouté l'avis du roi Léopold et de la « clique belge ». La crise congolaise la punit d'avoir suivi de tels conseils.

Des meetings de protestation s'organisent ; le chef

du *Foreign Office* fait savoir, le 26 septembre 1901, qu'il s'efforcera de rendre effective la protection des indigènes, « tout autant que les circonstances le permettront ».

A la Chambre des communes, une question est posée le 5 juin 1902 à lord Cranborne, qui répond que des négociations durent depuis quelque temps entre l'Angleterre et la France.

Dès lors, les intentions des polémistes se montrent au grand jour. Elles tendent à la réunion d'une nouvelle conférence africaine, convoquée pour préciser la portée de l'Acte de Berlin. Ce devait être une sorte de tribunal d'arbitrage à la barre duquel comparaîtrait le gouvernement de l'État Indépendant.

L'Union Congolaise, syndicat des Sociétés concessionnaires du Congo français, sent le danger que cache une telle proposition. Le 27 janvier 1903 elle adresse aux membres de la Commission des relations extérieures une lettre où elle demande le rejet pur et simple des avances du gouvernement anglais. Ces craintes sont vite calmées : une note officieuse annonce qu'au Conseil des ministres du 3 février, M. Delcassé, ministre des Affaires étrangères, « entretint ses collègues d'une question de droit international concernant les concessions du Congo ». Et il semble résulter de ce communiqué que la proposition d'arbitrage est ajournée *sine die*.

Les menaces contre l'État Indépendant prennent un

caractère de plus en plus véhément : il est un véritable enfer, une insulte à l'humanité.

L'ouvrage de M. Fox Bourne (1), secrétaire de l'« Aborigines Protection Society », ceux de M. Edmund Morel (2), fondateur de la *West African Mail*, le livre du capitaine Burrows, qui fut au service de l'État Indépendant, attisent le feu.

L'on critique plus spécialement le principe et les conséquences de l'exploitation domaniale pratiquée par l'État Indépendant. On a raillé cette façon de procéder, même en France, même en Belgique. Il entre mal dans nos idées qu'un fonctionnaire et surtout qu'un officier puissent être chargés de récolter des produits qui se vendent sur le marché d'Anvers. Cependant, la récolte de ces produits du domaine de l'État, vendus pour son compte, ne constitue pas autre chose qu'un impôt, et l'administration de l'État a, comme partout ailleurs, pour devoir, de veiller par ses agents à la rentrée de l'impôt, que ces agents soient militaires ou civils, les derniers devenant d'ailleurs tous les jours plus nombreux que les premiers.

1. *Civilisation in Congoland, a story of international wrong-doing.*

2. *The British Case in French Congo; The Congo State Slave; The position of British Merchants in the French Congo ; The Belgian curse in Africa ; Trading monopolies in West Africa* (réunit les articles publiés dans la *West Africa* ; *Affairs of West Africa*, traduit par M. Duchêne, chef de bureau de l'Afrique au ministère des colonies. — Challamel.

« A dire vrai, écrit M. Étienne, ce n'est pas beaucoup plus étrange que de voir des ingénieurs, sortant de notre École polytechnique, occupés à fabriquer des cigares et des paquets de tabac qui se vendent aussi pour le compte de l'État, ou des fonctionnaires de l'administration forestière présider à des adjudications de bois. Il entre donc peut-être une certaine dose de routine et de préjugés dans le jugement que nous portons sur les pratiques admises par l'État Indépendant. »

L'année 1903 débute par de violents débats à la Chambre des Communes, et à la Chambre des Représentants à Bruxelles.

Sir Charles Dilke demande au gouvernement, le 2 mars, s'il compte prendre l'initiative d'une coopération des Puissances signataires de l'Acte de Berlin pour mettre fin aux agissements de l'État Indépendant. Le vicomte Cranborne répond négativement.

Le 12 mars, la Chambre s'informe des rapports des agents consulaires sur les cruautés congolaises. Le gouvernement se retranche dans de vagues déclarations.

A Bruxelles, le leader socialiste, M. Vandervelde, réédite à la tribune les attaques contre l'État Indépendant. Il explique cette immixtion dans les affaires d'un État avec lequel la Belgique n'est unie que d'une union personnelle, par ce fait que la Belgique a avancé 31 millions à l'État Indépendant et qu'elle a le droit de surveiller les résultats de sa participation financière à la

construction du chemin de fer de Matadi au Stanley-Pool.

Le 20 mai, grand débat à la Chambre des Communes : M. Herbert Samuel dépose un projet de résolution tendant à la réunion d'une conférence africaine. Le grief humanitaire y tient la première place, si bien que sir Charles Dilke va jusqu'à déclarer : « Si on donnait à choisir entre la remise du Bassin du Congo à la France et la continuation de l'état de choses actuel, je croirais préférable la remise à la France. Nous n'avons pas voulu de ce territoire. Tout ce que nous désirons, c'est la sécurité des indigènes, le respect de leurs droits et des garanties pour le commerce britannique contre les monopoles et les restrictions (1). »

Voilà, prise sur le fait, une application de la doctrine chère à l'Angleterre : *Divide ut imperes.* On excitait les convoitises de la France afin d'en faire une adversaire de l'État Indépendant. La France, pays généreux, ne pourrait défendre les atrocités belges qui, bien que locales, n'en sont pas moins répréhensibles. Et les polémistes anglais s'adressaient à elle, semblant la prendre comme arbitre dans cette question de justice. Spectacle curieux, si l'on songe que, depuis 1894, les Anglais marchaient contre nous, de concert avec la « clique belge » !

1. *Bulletin du Comité de l'Afrique française*, 1903, n° 6.

Cette fois, lord Cranborne, quoique n'ayant guère confiance dans l'efficacité d'une intervention, ne peut se dérober. Il prie la Chambre de comprendre que les concessions sont essentiellement inévitables dans la mise en valeur des territoires, et que c'est simplement une question de degré de savoir quand ces concessions violent l'Acte de Berlin (1). Le gouvernement estime donc qu'il conviendrait de provoquer un échange de vues avec les Puissances sur ce point particulier, et finalement, la motion est adoptée, après suppression des mots « et ces garanties ayant été constamment violées. »

La campagne menée contre l'État Indépendant entrait donc, à son tour, dans la phase diplomatique. Dès lors, il y avait lieu de s'inquiéter, car si une Conférence africaine se réunissait, le régime des concessions au Congo, véritable objectif de l'Angleterre, y serait forcément traité.

Le *Bulletin officiel* de l'État Indépendant publie en juin un long plaidoyer, fort habile, en faveur de l'administration congolaise.

1. Lord Cranborne se souvenait de la Charte Royale accordée à la Compagnie anglaise de l'Afrique Orientale, dans le Bassin Conventionnel, le 3 septembre 1888. Il pouvait d'autant moins l'ignorer que le correspondant du *Times* à Paris avait signalé la chose à son journal dès le 19 février. (Voir le texte dans Salomon, *op. cit*, p. 377.)

L'Allemagne, le Portugal n'ont pas agi autrement dans l'Afrique Orientale, au Mozambique, au Zambèze. Barboux, *op. cit*. — Voir plus haut, Chap. V, II, p. 65.

Les 1er, 2 et 3 juillet, la Chambre des Représentants de Belgique discute une nouvelle interpellation de M. Vandervelde sur les démarches annoncées. Au cours d'un brillant débat (1), MM. de Favereau et de Smet de Naeyer, ministres, font l'apologie de l'administration congolaise et réfutent les accusations d'atrocité portées contre les fonctionnaires.

La Société coloniale allemande voyant dans toute cette agitation un moyen inespéré de reconquérir le terrain perdu invite le gouvernement impérial à seconder l'action des Puissances signataires de l'Acte de Berlin.

### 3° *Les deux Notes.*

La note du gouvernement britannique est remise le 19 août au gouvernement belge, et le jour suivant à Berlin et à Paris (2).

Le gouvernement anglais renonce définitivement à soutenir que l'État n'aurait aucun droit de fixer sur son territoire le sort des biens vacants ; il admet formellement que le partage du sol opéré par le souverain entre les occupants *bonâ fide* détermine ce corol-

1. *La Vérité sur le Congo*, n° de juillet 1903 — Lebègue, Bruxelles.

2. *Archives diplomatiques*, 1903 nos 7, 8 et 9 ; et *La Vérité sur le Congo*, 4 novembre 1903.

laire juridique que *les indigènes ne pourront plus se considérer comme autorisés à parcourir les terres partagées pour y recueillir les fruits naturels qu'elles produisent et les céder ensuite à qui il leur plaît.* Mais, et c'est ici que recommence la divergence d'opinions, le *Foreign Office* soutient que la concession légalement faite de terres vacantes doit demeurer inopérante, du moins au regard des indigènes et de ceux qui peuvent entrer en rapport avec eux, au cas et dans la mesure où le titulaire investi de la pleine propriété ou de la jouissance n'a pas *actualisé* son pouvoir légal d'exploitation en réduisant la terre à l'état d'occupation individuelle, c'est-à-dire en procédant à l'exploitation par lui-même ou par ses commettants. Tant que cela n'est point fait, la terre aura beau n'être plus *res nullius,* les fruits le demeurent.

L'axe de la controverse se trouve du coup déplacée. L'on n'oppose plus d'une façon absolue le droit de commerce au droit de propriété ; on oppose plutôt le droit pour l'indigène, *in genere,* de ne tenir aucun compte du régime organique de la propriété, partout où le propriétaire légal n'aura pas « couvé sa propriété, comme la poule couve ses œufs (1). »

Sur quelle base juridique repose cette distinction ? Sans doute sur une confusion entre les stipulations de

1. Descamps. *Revue de Droit International et de législation comparée,* 1904, n° 3.

l'Acte de Berlin au sujet des conditions d'une « occupation effective » pour l'acquisition de la souveraineté par les États colonisateurs en Afrique, et les conditions de l'acquisition de la propriété privée, de son exercice, par les concessionnaires du Congo, question de droit interne et non international.

Comme le dit très justement M. Étienne, « le droit de propriété existe ou il n'existe pas. » Dans aucune législation on ne trouve cette modalité spéciale du droit de propriété qui permettrait à des tiers d'en annuler tous les effets sous prétexte que le propriétaire n'en fait pas un usage légitime. Que signifie d'ailleurs cette expression *bonâ fide* ? Est-ce à dire que le régime de 1899 n'a voulu organiser qu'une comédie dans le but d'évincer les trafiquants anglais ? Une telle insinuation serait détruite, pensons-nous, par l'exposé que nous avons fait des efforts de l'État et de ceux des concessionnaires en vue d'assurer la mise en valeur des territoires, et de substituer à la râfle qui détruit tout, sans rien laisser derrière elle, une exploitation méthodique des richesses du sol (1).

Si le concessionnaire ne tient pas ses engagements, il est dépossédé. Mais encore faut-il admettre qu'un vaste domaine ne peut être entièrement occupé et exploité du premier coup, et que ce serait une singulière façon d'encourager le concessionnaire à bien amé-

1. Article 7 du Cahier des charges.

nager ses terres que d'autoriser indigènes et traitants à piller son domaine en attendant qu'il l'exploite. S'il s'agit de forêts où se récolte le caoutchouc, que lui restera-t-il à aménager, si par avance toutes les lianes ont été coupées et tous les arbres détruits ? « Qui sera juge d'ailleurs, continue M. Étienne, du moment où les indigènes devront céder la place à l'occupant *bonâ fide?* Que d'arbitraire dans un semblable système ! Que de conflits à prévoir si l'on avait la folie d'essayer de le mettre en pratique ! »

La note diplomatique anglaise insiste tout spécialement, et en première ligne, sur le mauvais traitement des indigènes, sur le régime du travail qui serait organisé de telle manière que la condition des noirs serait pour le moins aussi mauvaise que sous le régime de l'esclavage ; enfin sur le recrutement par force des milices, déterminant, dans certains districts, l'exode de populations entières.

Léopold II cherche assistance près de la France ; les 4 et 5 septembre il a, en qualité de souverain de l'État Indépendant, une entrevue avec le Président de la République Française et avec M. Delcassé. Peu après, il se rend à Berlin, de là à Vienne.

Le 20 du même mois, la réponse du souverain de l'État Indépendant à la note anglaise est remise au ministère britannique à Bruxelles. Léopold II se défend avec éloquence et indignation. Il justifie les actes de l'État au point de vue des doctrines dont s'inspire sa

politique indigène. Il ne nie pas que certains excès aient été commis par des agents, mais il affirme que ces abus sont moins nombreux qu'on ne voulait le prétendre et que partout où ils ont été constatés, ils ont fait l'objet d'une sévère répression.

Quant à l'arbitrage, il le repousse comme incompatible avec ses droits souverains (1).

Or, la cour de la Haye, puisque c'est elle que la note anglaise avait en vue, doit demeurer « un tribunal libre au sein des nations indépendantes ». Sur ce point, pas de dissension possible : il est manifeste que toute tentative, directe ou indirecte, de traîner les États à la barre de la Cour serait non seulement en opposition radicale avec l'œuvre telle qu'elle a été conçue, mais de nature à compromettre gravement son avenir.

Ajoutons qu'à l'égard de l'État Indépendant, qui n'a pas été mis à même d'adhérer à la convention de la Haye, vu son caractère de convention fermée — caractère imposé surtout par l'Italie, mais aussi par l'Angleterre aux autres Puissances — pareille tentative constituerait une violation formelle de l'article 12 de l'Acte de Berlin, organique d'une procédure pacifique spéciale, nettement caractérisée.

Au mois de février 1904, le *Foreign Office* publie le rapport de M. R. Casement, consul anglais à Boma, qu'il avait chargé au mois de juin précédent de faire

1. *Archives diplomatiques*, 1904, n° 2. — *La Vérité sur le Congo*, 4 novembre 1903.

une enquête sur les atrocités belges. C'est un long tissu de détails exposés sans méthode ni preuves à l'appui (1).

A la suite de ce rapport, lord Lansdowne adresse le 11 février un memorandum à sir C. Phipps, ministre de Grande-Bretagne à Bruxelles, en réponse à la note de l'État Indépendant. Il déclare attendre, sur le point d'une référence au tribunal de La Haye, la réponse des Puissances à la note anglaise du 8 août (2).

Les réponses sont-elles parvenues au *Foreign Office*? C'est fort douteux. En tous cas, il est peu probable que celle du Quai d'Orsay soit favorable à un arbitrage.

La France n'y a aucun intérêt. Pour forte de son droit qu'elle soit, elle risquerait de se rendre à La Haye sous de fâcheux auspices et sans le soutien toujours désirable de l'opinion publique égarée par la campagne humanitaire.

Parviendrait-elle donc à faire en temps voulu la distinction vraie et nécessaire entre la situation de l'État libre, où des actes de cruauté ont été commis, et celle de notre colonie du Congo, où l'essai loyal et humain du système concessionnaire est tenté ? (3).

Le 12 mars paraît dans le *Mouvement Géographi-*

1. *Parliamentary Paper*, *Africa*, 1903, n° 10 ; 1904, n° 1.

2. Voir à ce sujet la discussion entre sir Charles Dilke et M. Étienne, *Revue politique et parlementaire*, n°s de novembre 1903, janvier et février 1904.

3. Lefébure, *op. cit.*

*que* une première réponse à M. Casement, qui relève les imprécisions et réfute les principales accusations de son rapport.

Le 18 juin suivant, M. Fuchs, vice-consul général de l'État Indépendant, dresse un rapport sur la situation des services, protestant à nouveau contre les imputations anglaises.

Entre temps, un groupe d'officiers de l'État Indépendant,mis en cause par un libelle du capitaine Burrows, obtient du jury anglais la condamnation du livre pour diffamation, et son interdiction. Il fut prouvé à l'audience que ce capitaine s'était livré à des tentatives de chantage près de l'État Indépendant au sujet de la publication de son ouvrage.

On pouvait s'attendre à ce que les mémorables accords franco-anglais du 8 avril 1904, ayant pour but d'aplanir les difficultés pendantes entre les gouvernements, se préoccuperaient du litige congolais. Il n'en fut rien.

Le 27 avril, aux Communes, sir Charles Dilke en demande la raison, et le comte Percy, secrétaire général aux Affaires étrangères, répond en ces termes :

« On a reconnu qu'il n'était pas possible d'introduire dans un accord réglant des questions d'ordre international, des revendications privées.Nous croyons cependant que les réclamations des maisons anglaises sont admises en principe par le gouvernement français, et

nous avons profité de l'occasion que nous fournissaient les négociations récentes pour exprimer au gouvernement français l'espoir ardent du gouvernement britannique qu'un règlement équitable des questions en litige interviendrait promptement. »

L'idée d'une transaction,par voie diplomatique cette fois, semble donc l'emporter à nouveau sur celle d'arbitrage. Le 11 août, le comte Percy déclare aux Communes que « le gouvernement français *doit* être prêt à soumettre la question générale à l'arbitrage. Quant aux maisons anglaises, c'est en mai seulement que les négociations directes entre les commerçants français et anglais ont été définitivement abandonnées, et le gouvernement français n'a pas fait connaître les résultats de l'enquête faite par les autorités coloniales. Il a cependant exprimé son vif désir de trouver un terrain d'entente acceptable avec les maisons anglaises intéressées. »

En même temps, une note officieuse indique que notre ministre des Affaires étrangères ne serait pas d'avis de régler la question par voie d'arbitrage, mais voudrait plutôt la soumettre à la Conférence internationale qui devait discuter sous peu la question des droits d'entrée dans le Bassin conventionnel, par suite de l'expiration du Protocole de Lisbonne le 2 juillet 1905.

On sait que cette Conférence n'eut pas lieu, le Pro-

tocole ayant été prorogé purement et simplement jusqu'au 2 juillet 1906.

Il est évident que si, au point de vue du droit strict, la thèse anglaise est insoutenable, l'on doit convenir « en équité » que les maisons anglaises ont quelque raison d'être mécontentes, car leurs intérêts ont été gravement touchés.

Nous nions absolument qu'elles aient le droit de réclamer une indemnité quelconque ; mais afin d'aplanir ce regrettable différend, ne pourrait-on leur accorder une libéralité gracieuse en réparation du préjudice qui leur est causé ?

Il y eut une tentative en ce sens ; notre département des colonies offrit aux concessionnaires français, en conflit avec les maisons anglaises, outre le remboursement de tous leurs frais et redevances, une indemnité de 500.000 francs à titre de dommages-intérêts, pour qu'ils renoncent à leurs concessions. Cette offre a été repoussée, et avec raison, car là n'est pas la bonne solution. Que ces 500.000 francs soient offerts aux maisons anglaises, et sans doute elles accepteront de fusionner, ainsi qu'on le négocie, avec nos concessionnaires. Les Anglais, en effet, déclarent n'accepter cette fusion que si les 2/3 du capital leur sont remis ; les Français estiment qu'ils ne peuvent céder plus de la moitié de ce capital, soit 1/2 pour eux, 1/4 à John Holt et Cie, 1/4 à Hatton et Cookson (1).

1. Cuvillier-Fleury, *op. cit.*

Nous sommes loin de la question de principe. Toutefois, cette solution ne plairait pas à M. Morel qui déclara qu' « il vaudrait mieux que les commerçants anglais se retirent tout à fait du Congo français, même sans compensation, que d'abandonner le principe pour lequel ils ont combattu (1). »

Que devenait pendant ce temps la campagne contre l'État Indépendant ?

Voulant en finir une bonne fois avec les accusations d'*atrocités congolaises*, et de *caoutchouc rouge*, Léopold II décide, le 23 juillet 1904, la nomination d'une commission d'enquête composée de trois membres, qui aborderont tous les points signalés par MM. Morel, Casement, sir Charles Dilke, Burrows, même. Des instructions du 5 septembre leur donnent les plus larges pouvoirs : « Le gouvernement ne fixe à la commission aucune limitation ni quant au champ de ses opérations, ni quant à la durée de son mandat. »

Cela ne satisfait pas la *Congo reform association*, nouvelle société qui s'est fondée dans le but « d'assurer aux indigènes de l'État Indépendant le traitement juste et humain qui leur a été garanti par l'Acte de Berlin. Elle raille cette « enquête de famille ».

M. Morel, infatigable, remet au Président Roosevelt un mémoire résumant toute l'argumentation anticongolaise.

1. *Dépêche coloniale*, 8 février 1904.

La Commission d'enquête rentrait en Europe au mois de mai dernier (1905) au moment où s'embarquait pour le Congo Français une autre Commission d'enquête. Brazza partait, muni des instructions du ministre des colonies touchant l'organisation administrative de la colonie, le fonctionnement des concessions, l'application de l'impôt indigène, la question des chemins de fer, enfin, les moyens d'améliorer la condition matérielle et morale des populations indigènes.

Ces instructions se terminaient sur ces paroles prophétiques adressées au grand homme que le continent noir devait reprendre pour toujours :

« Votre mission sera la préface d'une organisation définitive de nos possessions. Je ne doute pas qu'à votre retour, votre nom ne demeure pour toujours attaché à cette deuxième partie de l'œuvre de la France au Congo, tout comme il est dès maintenant inséparable de la première (1). »

1. Deux décrets du 11 février 1906, parus au *Journal Officiel* le 14, sont venus donner une sanction pratique à l'œuvre de la mission Brazza, en procédant à la réorganisation politique, administrative et économique du Congo français.

Déjà, un décret du 29 décembre 1903 avait distingué dans l'ancien bloc congolais, créé par le décret du 5 juillet 1902, deux colonies : celle du Gabon, comprenant tous les territoires exclus du Bassin conventionnel, et celle du Moyen-Congo, ayant pour chef-lieu Brazzaville. Chacune avait un budget, son gouverneur ; leur seul lien était dans la personne du Commissaire général, dont les hautes fonctions se cumulaient avec celles plus spéciales de gouverneur du Moyen-Congo. Enfin, le budget de cette dernière colonie avait une section bien distincte où s'inscri-

**En attendant la publication du rapport de la Commission belge, la polémique avait désarmé. Elle ne tarda pas à rebondir sur des accusations venues d'Italie, et des déclarations de M. Tittoni, ministre des Affaires étrangères.**

vaient : d'une part, le budget de toute l'union congolaise, de l'autre les recettes et les dépenses de l'Oubangui-Chari et du Tchad, transformés en région spéciales, où le Commissaire général était représenté par des délégués.

C'était en somme l'application au Congo du décret du 1er octobre 1902 qui réorganise l'Afrique Occidentale française.

Les nouveaux décrets ont fait un pas de plus dans la voie de la décentralisation rationnelle : le Commissaire général est déchargé de toute administration directe ; il a la haute main sur l'administrateur de Brazzaville et les lieutenants-gouverneurs de Libreville pour le Gabon, et de Fort-de-Possel pour l'Oubangui-Chari ; de ce dernier dépend le commandant de la province militaire du Tchad.

Trois nouvelles justices de paix à compétence étendue sont créées.

De longues instructions à M. Gentil, Commissaire général du Gouvernement au Congo français, précisent l'enseignement à tirer des faits nouveaux révélés par la commission d'études.

Il ne rentre pas dans le cadre de cette notice de discuter les accusations qui ont été portées contre les agissements de certains Congolais à l'égard des indigènes, car si l'on ne peut mettre en doute l'authenticité de quelques cas isolés de mauvais traitements, du moins n'en saurait-on rien conclure contre tout un système de colonisation.

Un contrôle très effectif des Compagnies concessionnaires assurera l'exécution des clauses de leurs cahiers des charges : exploitation prévoyante des essences reproductrices de caoutchouc, sincérité des opérations d'échange avec les indigènes, et surtout, nécessité de séparer nettement la perception de l'impôt, acte de souveraineté, de la récolte du caoutchouc, opération commerciale d'intérêt privé.

« Il faut, écrit M. Clémentel, tenir énergiquement la main à l'exécu-

Soixante officiers italiens avaient pris du service dans l'État Indépendant, et des comités d'émigration s'occupaient de coloniser le Congo oriental (Tanganika et Katanga).

tion de ces prescriptions, que je viens d'ailleurs de rappeler à toutes les sociétés, en faisant de ma lettre de rappel la mise en demeure prévue par le cahier des charges, et qui permettra, le cas échéant, d'entamer la procédure de déchéance. »

L'outillage économique sera complété : lignes télégraphiques, routes, service postal ;

Un chemin de fer à voie étroite de 180 kilomètres rejoindra Fort-Crampel à Fort-de-Possel, et permettra d'atteindre le Tchad sans avoir recours au portage humain qui subsistait partiellement, en dépit de l'arrêté de M. Gentil du 2 décembre 1904, supprimant le portage réquisitionné dans le Haut-Chari.

Ces travaux nécessiteront des dépenses ; le ministre demandera au Parlement l'autorisation d'émettre un emprunt de 75 millions qui d'ailleurs n'entraînerait pas de nouvelles charges pour la métropole. Il serait gagé : à l'aide des 700.000 francs de la subvention actuellement consentie au Congo qui d'ores et déjà se suffit à lui-même, grâce aux droits de douane, à l'impôt indigène, et aux redevances payées par les Compagnies ; et à l'aide des 800.000 francs d'économies que l'on compte réaliser sur les effectifs militaires du Tchad.

Si cette autorisation est accordée, le Congo peut devenir une de nos colonies les plus florissantes. Dans un pays que nous n'avons pas conquis par la force, ce n'est qu'en démontrant aux indigènes les bienfaits de notre occupation que nous pourrons espérer entrer en contact avec eux et leur donner le désir de notre civilisation. En leur assurant une justice plus humaine, en leur permettant à l'aide d'une instruction surtout professionnelle de s'élever dans l'échelle des êtres et de développer leurs facultés de production, en leur donnant enfin le sentiment de la propriété, nous nous acheminerons vers une politique « d'assimilation », car c'est en prenant conscience de leurs besoins que les indigènes prendront conscience de leur personnalité.

Le gouvernement italien chargea le docteur Baccari, médecin de la marine royale, de faire un rapport. Ce rapport, entremêlé de roman-feuilleton, fut défavorable aux procédés administratifs de l'État Indépendant.

Il résulte des déclarations faites par M. Tittoni à la Chambre au mois de juin, que les officiers italiens reviendront en 1906-1907 et ne seront pas remplacés. L'émigration ne sera pas autorisée.

Cette agitation eut pour résultat de hâter la publication du rapport, qui parut le 31 octobre 1905 (1).

La Commission belge y formule des conclusions qui, pour n'être pas toutes à la louange de l'administration de l'autre côté du Pool (2) n'en rendent pas moins hommage aux efforts qui ont été faits pour réprimer les mauvais traitements et améliorer la condition des indigènes.

Parlant du régime foncier, elle exhorte l'État Indépendant à développer sa législation sur ce sujet. Elle souhaite que les lois du 1er juillet 1885 et du 17 septembre 1886, confirmant les indigènes dans la jouissance des terres qu'ils occupaient sous l'autorité de leurs chefs, reçoivent une interprétation large et libérale.

En attendant que le travail considérable nécessité

1. *Bulletin Officiel de l'État Indépendant du Congo*, n° de sept.-oct. 1905.

2. Pierre Mille, *Le Congo Léopoldien* (Cahiers de la Quinzaine), publie les dépositions des indigènes devant la Commission d'enquête.

par la délimitation des réserves indigènes puisse être accompli, la Commission suggère d'abandonner aux indigènes la jouissance de zones de terrains entourant l'emplacement de leurs huttes et de leurs cultures, et de leur laisser la libre disposition du produit de ces terres, dont ils pourraient, le cas échéant, faire le commerce.

C'est en somme, ajoute le rapport, le système adopté par le Gouvernement français qui réserve aux indigènes, « en dehors des villages occupés par eux, des terrains de cultures, de pâturages ou forestiers, dont le périmètre est fixé par arrêté du Gouverneur ».

Quant au commerce proprement dit, la Commission estime qu'il serait considérablement facilité par l'introduction, dans tout l'État, de la monnaie qui, actuellement, n'est réellement utilisée que dans le Bas-Congo. Cette mesure est réclamée par les agents de l'État, ceux des factoreries, les missionnaires, et même par les noirs, qui ont appris à connaître l'argent.

Le rapport justifie le principe de l'impôt en travail, mais il dénonce certains abus qui découlent de l'exercice de la contrainte, et plus spécialement sur les territoires des sociétés concessionnaires.

Il examine enfin, et toujours, semble-t-il, dans le plus grand esprit d'impartialité, la question des expéditions militaires, des mauvais traitements ; les causes de la dépopulation, la tutelle de l'État et des missions sur les enfants abandonnés, le recrutement des soldats

et des travailleurs, l'administration de la justice.

La publication du Rapport de la Commission d'enquête fut suivie de la nomination, par décret du 31 octobre 1905, d'une Commission de quatorze membres, chargée d'étudier les conclusions de ce rapport, de formuler au Gouvernement les propositions qu'elles nécessitent, et de rechercher les moyens pratiques de les réaliser.

Cette Commission poursuit en ce moment le cours de ses travaux.

# CONCLUSION

L'application du droit de propriété au continent africain, avec les deux bases essentielles de ce droit : la désignation du propriétaire et la délimitation du sol soumis à l'exercice du droit, apporte, de toute évidence, des entraves à la liberté de commerce telle que l'avaient conçue les signataires de l'Acte de Berlin.

En 1885, à l'époque où le problème de la mise en valeur des possessions africaines n'avait été ni étudié ni résolu, comme il l'a été depuis, le continent africain, avec ses régions équatoriales, apparaissait à tous, à raison même de la nature du climat et de l'état barbare des races, comme le lieu de prédilection du troc. On voulait faire de l'Afrique centrale un vaste marché franc ; on s'efforçait d'y faciliter le passage des caravanes et d'y développer les échanges. Il était donc naturel d'y interdire tout monopole en matière commerciale et d'assurer aux nationaux de tous les pays la faculté de commercer librement.

Mais la Conférence n'a pas eu la claire vision de la

rapidité avec laquelle les institutions gouvernementales se développeraient en Afrique. Sur un point particulier, en matière de droit d'entrée, elle crut pouvoir établir un régime de franchises dépassant les saines exigences de la liberté commerciale : la caducité anticipée de cette partie de son œuvre a été constatée et déclarée.

Pourquoi, en personne prudente, ne s'est-elle pas, de même, réservé la faculté de modifier le régime commercial ?

Sans doute, elle croyait « faire œuvre utile » en proclamant la liberté de commerce dans le Bassin conventionnel ; elle était convaincue que le meilleur moyen d'assurer le développement économique des régions équatoriales consistait à favoriser et susciter le commerce.

On est revenu de cette erreur, et l'on a voulu substituer au commerce égoïste, imprévoyant, destructeur, une exploitation rationnelle, progressive, soucieuse de l'avenir. Le problème, qui ne se posait pas pour les rédacteurs de l'Acte de Berlin, se posait au contraire en 1887 pour le souverain de l'État Indépendant, en 1899 pour l'administration coloniale française. Ils auraient manqué à leur devoir en n'usant pas du droit de souveraineté demeuré intact.

Si donc les intentions des signataires de l'Acte de Berlin ne sont pas observées aujourd'hui, il faut en rejeter la responsabilité sur ceux qui, interdisant de

concéder tout privilège ou monopole en matière commerciale, n'ont apporté aucune restriction au droit de souveraineté portant sur la propriété des terres vacantes et sans maître qui engendrent les produits commerciaux.

Il n'est d'ailleurs pas douteux que si la Conférence africaine se fût réunie quinze ans plus tard, ses membres, instruits par les études et les faits accomplis depuis 1885, n'eussent refusé d'adopter le principe de la liberté commerciale et d'interdire aux États, dont les colonies sont comprises dans le Bassin conventionnel, l'usage des procédés les plus propres à mettre en valeur les richesses du sol.

Mais le plus sage est de ne point revenir sur l'Acte de Berlin, surtout pour y introduire « soit du bon qui ne serait pas neuf, soit du neuf qui ne serait pas bon. »

Au lieu de forger des systèmes qui résistent mal au feu de la critique, il serait plus rationnel de reconnaître que les pays neufs, dans l'évolution colonisatrice, sont appelés à passer normalement de l'âge des terres vacantes, auquel correspond la cueillette, à l'âge du sol approprié ayant pour conséquence l'exploitation reproductrice et vraiment culturale des terres ; que la liberté commerciale peut exister dans un pays où l'appropriation des terres est légalement organisée et développée, comme dans un pays où les terres sont laissées à l'état purement vacant ; que la forme qu'affecte le commerce subit naturellement la répercussion résultant de ces

stades différents de la vie coloniale, le trafic revêtant fatalement et exclusivement dans l'un, la forme de la traite, et tendant à devenir, dans l'autre, ce qui est le négoce dans les États plus avancés en développement économique.

Peu à peu cette évolution s'accentuera : l'indigène sera cantonné dans les réserves, et le concessionnaire tendra vers sa destination finale qui n'est nullement d'être commerçant mais agriculteur, planteur. Par suite de la vulgarisation du numéraire, le commerce libre réapparaîtra ; il ne portera plus comme auparavant sur les produits du sol, il s'effectuera sur des marchandises importées et librement colportées à travers l'Afrique.

Enfin, en ce qui concerne la liberté, l'indépendance des indigènes, il ne faut pas oublier que la Conférence de Berlin s'est occupée de les protéger.

Certes les hommes ont leurs défaillances, surtout sous le soleil de l'Équateur, mais on ne saurait en rendre responsables les Gouvernements, qui ont toujours sévèrement puni les coupables.

Si donc les principes commerciaux posés par l'Acte de Berlin ont pu recevoir momentanément quelque atteinte, il importe de ne pas s'en exagérer l'importance. Ces atteintes ont eu pour résultat d'assurer le développement du Bassin Conventionnel du Congo, et un jour viendra où les dernières d'entre elles disparaîtront.

Sans doute, les détracteurs de l'administration congolaise font beaucoup de bruit, mais, comme disait

Burke dans un discours célèbre : « Ne vous imaginez pas que les grillons, parce qu'ils font beaucoup de bruit, soient les seuls habitants des champs ; le bétail pâturant à l'ombre est moins bruyant, mais beaucoup plus important. »

# BIBLIOGRAPHIE

## Livres.

### I. — *Généralités.*


RENAULT. — Droit international de l'Afrique (Cours professé à l'École de Droit, 1902-1903).

PAUL LEROY-BEAULIEU. — De la colonisation chez les peuples modernes, 5e édition, 2 vol. 1902.

LÉVEILLÉ. — Les Compagnies souveraines de colonisation (1892).

JÈZE. — Étude théorique et pratique sur l'occupation.

SALOMON. — L'occupation des territoires sans maître.

ARNTZ. — De la cession des droits de souveraineté. Bruxelles, 1884.

HAMELIN. — Concessions coloniales, 1898.

MARC ROZÉ. — Compagnies de colonisation anglaises et allemandes, 1903.

LOUIS VIGNON. — L'exploitation de notre Empire colonial. Hachette, 1900.

COLRAT DE MONTROZIER. — Deux ans chez les Anthropophages Plon, 1902.

E. NYS. — La notion et le rôle de l'Europe en droit international.

— Le droit international, les principes, les théories et les faits.

ETIENNE. — Les Compagnies de colonisation. Challamel.

MARCEL DUBOIS. — Systèmes coloniaux et peuples colonisateurs.

Pierre Decharme. — Compagnies et sociétés coloniales allemandes. Masson, 1903.

## II. — *Congo Français.*

Paul Boudarie. — Le Congo Français, 1901.
Teissier. — La mise en valeur du Congo, 1900.
Capitaine Renard. — La colonisation au Congo Français, Étude sur les concessions accordées au Congo. Kugelmann, 1901.
Henri Barboux. — Consultation sur les concessions congolaises et l'Acte de Berlin (mars 1903).
Cousin. — Concessions congolaises. Challamel, 1901.
Lefébure. — Le Régime des concessions au Congo. Paris, 1904.
Cuvillier-Fleury. — La mise en valeur du Congo Français. Paris, 1904.
V. Pourbaix et Plas. — Le régime économique et les sociétés commerciales du Congo Français.
Ed. Morel. — The British Case in French Congo. The position of Bristish merchants in the French Congo Londres, Heinemann.

## III. — *État Indépendant.*

Cattier. — Droit et administration de l'État Indépendant du Congo. Paris 1898.
Wauthers. — L'État Indépendant. Bruxelles 1899.
Descamps. — L'Afrique Nouvelle, 1903.
Pierre Mille. — Au Congo Belge, 1899.
— Le Congo Léopoldien, 1905.(Cahiers de la Quinzaine).
V. Pourbaix et Plas. — Les Sociétés commerciales belges et le régime économique et fiscal de l'État Indépendant du Congo, 1899.

Jozon. — L'État Indépendant du Congo ; sa fondation, sa vie extérieure, ses relations avec la Belgique. Paris, 1900.

Blanchard. — Étude sur la formation et la Constitution politique de l'État Indépendant du Congo. Grenoble, 1899.

P. Bourdarie. — La colonisation belge, 1904.

Ed. Morel. — The Congo State slave. — The Belgian curse in Africa.

— Trading Monopolies in West Africa. — Affairs of Wes; Africa (traduit par M. Duchêne dans la Revue Coloniale, 1903-1904).

Fox Bourne. — Civilisation in Congoland.

## Publications officielles. Journaux et Revues.

Journal officiel de la République française : 25 et 26 juin 1891 ; 2 avril 1899 ; 6 juillet 1902 ; 24 janvier 1904.

Journal officiel du Congo français : 25 mars 1901 ; 13 juin, 25 juillet ; 8, 27, 29 août ; 5, 12 septembre ; 3, 17 octobre 1903. — Bulletin administratif du Congo français.

Bulletin Officiel de l'État Indépendant du Congo. — Le Mouvement géographique.

Bulletin du Comité de l'Afrique Française. Articles de MM. Terrier, Bourdarie, P. Mille, Ancel, Payen (mai-août 1899 janvier, février 1901 ; mars, octobre, décembre 1902 ; février, mars 1904 ; janvier, avril, août 1905).

Questions diplomatiques et coloniales (15 février 1902 ; 1er août 1903 ; 15 février-mars 1904).

Revue politique et parlementaire. (10 novembre 1903 ; 10 janvier, 10 février 1904.) — Revue de droit international public.

Revue de Droit International et de Législation comparée (1904, n° 3).

La Quinzaine Coloniale. — La Dépêche coloniale (2 juin, 10 septembre 1903).

Revue Coloniale.
Revue des Deux-Mondes. (novembre 1900 ; octobre 1903).
Correspondant (10 juin 1904).
L'Économiste français.
Recueil de Législation et de Jurisprudence coloniales.
La Vérité sur le Congo.

# TABLE DES MATIÈRES

Pages.

Préface . . . . . 1

PREMIÈRE PARTIE

**La Conférence de Berlin.**

Chapitre Ier. — Le mouvement des idées en 1884.
I. — Les préoccupations économiques . 3
II. Les visées politiques . . . . . 8
Chapitre II. — La Conférence de Berlin.
I. — La liberté commerciale . . . . 15
II. — Le régime douanier . . . . . 22
III. — La Conférence de Bruxelles . . 26
1° Les spiritueux. . . . . 29
2° Les droits d'entrée. — Le Protocole de Lisbonne . . . 31
Chapitre III. — L'interdiction des monopoles et privilèges.
I. — « ..... En matière commerciale » 34
II. — La liberté de commerce et le domaine de l'État. . . . . 40

## DEUXIÈME PARTIE

### Les Terres sans maître.

Chapitre IV. — De la propriété des terres sans maître.
I. — Le droit de souveraineté de l'État. 45
II. — L'État propriétaire des terres sans maître. — Le premier occupant. . 51
III. — Les droits des indigènes . . . 57
Chapitre V. — La pratique universelle.
I. — La prise de possession. . . . . 63
II. — Portugal, Hollande, Italie, Allemagne. . . . . 65
III. — Angleterre . . . . . 68
IV. — État Indépendant, Congo Français. 74

## TROISIÈME PARTIE

### L'Expérience Congolaise.

Chapitre VI. — Historique des concessions.
I. — L'État Indépendant et le Domaine Privé . . . . . 78
II. — Les Sociétés françaises. . . . 88
*Les études et les faits. Le Rush colonial. La Commission des concessions et les décrets de 1899. Le décret-type et le cahier des charges. Les 40 sociétés.*
Chapitre VII. — Le Régime des concessions et l'Acte de Berlin.
I. — Commerce et exploitation . . . 105
II. — L'État Indépendant commerçant. Son Portefeuille . . . . . 112
III. — Ce qu'a voulu proscrire l'Acte de Berlin : le Pacte Colonial . . . 115

CHAPITRE VIII. — Le Conflit.

I. — Les traitants anglais . . . . . 122
II. — Les réserves et l'impôt indigènes. 125
III. — La chose jugée . . . . . 131
IV. — La campagne anglaise
1° Le Congo français . . . . . 137
2° L'État Indépendant . . . . . 142
3° Les deux Notes . . . . . 149
*Les accords franco-anglais. L'état actuel du conflit. L'enquête belge. La mission Brazza.*

CONCLUSION . . . . . 165
BIBLIOGRAPHIE . . . . . 170
TABLE DES MATIÈRES . . . . . 174

Imprim. A. LECLERC, 19, rue Monsieur-le-Prince, Paris.

PLEASE DO NOT REMOVE
CARDS OR SLIPS FROM THIS POCKET

UNIVERSITY OF TORONTO LIBRARY

HF
3919
L4
1906

Le Grand, J.
La liberté de commerce dans
le Bassin conventionnel du Congo